

El desarrollo maniatado en América Latina

Estados superficiales y
desigualdades profundas

Fernando Filgueira



EL DESARROLLO MANIATADO EN AMÉRICA LATINA

Fernando Filgueira

Filgueira, Fernando

El desarrollo maniatado en América Latina : estados superficiales y desigualdades profundas . - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2009.

208 p. ; 23x16 cm. - (Clacso-Crop)

ISBN 978-987-1543-10-6

1. Desarrollo. I. Título

CDD 338.9

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:

Desarrollismo / Estado / Sociedad / Pobreza / Desigualdad /
Desarrollo Económico y Social / Economía / Democracia /
Desarrollo Humano / América Latina

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que llevan a cabo miembros de la red CLACSO-CROP, aprobadas por evaluaciones académicas externas.



Secretario Ejecutivo

Emir Sader

Comité Directivo **Miembros Titulares**

Gustavo Verduzco Igartúa
Centro de Estudios Sociológicos
El Colegio de México
México

José Vicente Tavares
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Brasil

Julio César Gambina
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas
Argentina

Marco A. Gandásegui, h.
Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"
Panamá

Margarita López Maya
Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Marielle Palau
BASE Investigaciones Sociales
Paraguay

Víctor Vich
Instituto de Estudios Peruanos
Perú

CLACSO **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales** **Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875, piso 5º J
C1023AAB, Buenos Aires, Argentina
Tel (54 11) 4811 6588 / 4814 2301
Fax (54 11) 4812 8459
<www.clacso.org>
clacso-crop@clacso.edu.ar



Director Científico

Tom Skauge

Comité Científico

Atilio A. Boron, Presidente, Argentina
Lucy Williams, Vicepresidenta, Estados Unidos
Santosh Mehrotra, Vicepresidente, India
Abderrezak Benhabib, Argelia
Alicia Ziccardi, México
Juan Manuel Arbona, Bolivia
Layi Erinosho, Nigeria
Leif Jensen, Estados Unidos
Fatima Adamu, Nigeria
Karima Korayem, Egipto
Adebayo Olukoshi, Senegal
Murray Leibbrandt, Sudáfrica
Peter Saunders, Australia
Ragnhild Lund, Noruega
Blandine Destremau, Francia
Arjun Sengupta, India
Carlos Sojo, Costa Rica
Du Xiaoshan, China
Penina Mlama, Kenia

CROP **Comparative Research Programme** **on Poverty**

Nygårdsgaten 5
N - 5020, Bergen, Noruega
Tel 47 55 58 97 39
Fax 47 55 58 97 45
<www.crop.org>
crop@uib.no

Colección CLACSO-CROP

EL DESARROLLO MANIATADO EN AMÉRICA LATINA

**Estados superficiales y
desigualdades profundas**

Fernando Filgueira



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



Colección CLACSO-CROP

Directores de la colección Alberto Cimaromore y Else Øyen

Coordinación Fabiana Werthein y Hans Offerdal

Asistente Santiago Kosiner

Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador Jorge Fraga

Equipo de edición

Ivana Brighenti - Mariana Enghel

Equipo de diseño

Miguel A. Santángelo - Marcelo Giardino - Mariano Valerio

Equipo de divulgación

Sebastián Amenta - Daniel Aranda - Carlos Ludueña

Arte de tapa Diseño de Jimena Durán Prieto

Impresión Gráfica Laf SRL

Primera edición

El desarrollo maniataado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas

(Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2008)

ISBN 978-987-1543-10-6

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 | piso 5° J | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel. [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo



Norad

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Agradecimientos	13
Introducción	15
Capítulo I	
Las miradas al desarrollo: ilusiones, falacias y crisis paradigmáticas	21
Introducción	
Las metas del milenio en América Latina	
Teorías, ideas y realidad del desarrollo en América Latina	
El debate desarrollista actual: ¿tropezando dos veces con la misma piedra?	
Capítulo II	
América Latina y las marcas distintivas de su desarrollo social: una comparación global	49
Marcas regionales en perspectiva comparada, tipos de	
Estado Social y desajuste entre riesgo y protección en el pasado	
Los países de alto desarrollo humano	
Los países de desarrollo humano medio	
Los países de desarrollo humano medio-bajo	

Capítulo III

América Latina y sus marcas distintivas en el desarrollo estatal

| 67

La debilidad de los Estados nacionales
El Estado capturado y el Estado desmantelado
Las transformaciones fundamentales y
la persistencia de la debilidad estatal
El Estado Fiscal superficial

Capítulo IV

La desigualdad como clave económica del desarrollo reticente

| 91

Inestabilidad macroeconómica y desigualdad:
un camino de dos vías
Crecimiento, desigualdad y evolución de la pobreza:
una ruta obstaculizada
El nuevo mercado laboral: exclusión y desigualdad

Capítulo V

La desigualdad como clave social del desarrollo maniatado

| 107

La clave demográfica: su interacción perversa
con la desigualdad
Familia, fecundidad y desigualdad: la inconsistencia
superpuesta de las transiciones demográficas
Desbalance generacional y pobreza infantil
El problema urbano: presente y futuro de
la cohesión social latinoamericana

Capítulo VI

La desigualdad como clave política del desarrollo maniatado

| 131

Desarrollo económico y democracia en
la segunda mitad del siglo XX
Las bases sociales de la democracia: la fragilidad de
un edificio sin cimientos
El modelo económico y su impacto sobre la pobreza y
la equidad: globalización, estrés fiscal y
liberalización económica
Capital financiero y pérdida de soberanía: la trampa
del capital financiero y los límites a
la política democrática nacional

Capítulo VII

Estructura de riesgo y arquitectura de bienestar

| 153

Mercado laboral y arquitectura de derechos de los sistemas
de seguro de manutención de renta: desigualdad y exclusión

Los riesgos de salud: deshacer entuertos del pasado
y enfrentar desafíos futuros

Educación y sus nuevos desafíos

Conclusiones

| 175

Bibliografía

| 181

AGRADECIMIENTOS

EL PRESENTE TRABAJO fue posible debido a la generosidad de diversas instituciones y personas. El apoyo fundamental provino del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza. La Universidad Católica del Uruguay (UCU) brindó su apoyo logístico e informático para procesamiento y acceso a datos y bibliografía.

La asistencia de Juan Bogliaccini y Pablo Alegre supera en mucho lo que es razonable esperar de asistentes de investigación. Si bien este es un trabajo de autoría individual, en ambos casos correspondería establecer al menos un reconocimiento que supera con creces la asistencia, siendo cuanto menos coautores de los aciertos. Claudia Rafaniello desarrolló tareas fundamentales de asistencia, construyendo, depurando y validando una enorme base de información para América Latina que no es frecuente encontrar conjugada en una sola base de datos.

El equipo de investigadores del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) fue tolerante con mi falta de tiempo y con mis reflexiones en voz alta sobre temas aún no madurados, y me brindó consejos y apoyo en momentos en que la investigación parecía encontrarse en un punto muerto. Para Federico Rodríguez, Sergio Lijtenstein, Denisse Gelber, María José Álvarez y Javier Pereira, mi agradecimiento por permitirme ser parte de la aventura intelectual del IPES.

Agradezco también a Ruben Kaztman, director del IPES y socio en varios emprendimientos académicos. Su capacidad para identificar

una veta de análisis, sugerir la pausa en el momento justo y ofrecer con total generosidad su consejo hace que todo sea más fácil.

Finalmente, el agradecimiento a los colegas y amigos que desperdigados por el mundo nos dan fuerzas, bibliografía, ideas aquí o allá, o trabajos propios que aún en elaboración nos brindan miradas complementarias a las nuestras. Ellos y sus gestos son la constancia cabal de que más allá de los pesares pertenecemos a una comunidad académica que trasciende las fronteras nacionales. Agradezco a Juliana Martínez, George Avelino, Evelynne Huber y Juan Pablo Luna. Muy especialmente expreso mi agradecimiento a Fernando Errandonea, amigo y colega, cuya lucidez, ética y profundidad teórica para pensar los problemas del desarrollo social en América Latina me ayudaron a revisar ideas propias y ajenas.

Una versión preliminar de avance de este trabajo fue comentada en forma pertinente y útil por un evaluador anónimo. A dicha persona también extendo el agradecimiento por una lectura atenta y por comentarios que permitieron corregir errores y afinar argumentos. Los aciertos, pues, son compartidos, en tanto los errores son inevitablemente de quien escribe.

INTRODUCCIÓN

AMÉRICA LATINA DEJÓ ATRÁS, en las últimas dos décadas, los modelos Estado-céntricos de desarrollo. La versión continental de estos modelos (los modelos sustitutivos de importaciones, MSI) generó Estados sobredimensionados, corporaciones rentistas que se apropiaron de las modalidades de protección estatal existentes e ineficiencia económica. La crisis de este modelo presionó al tránsito hacia reformas estructurales de mercado luego de la crisis de la deuda y de la bien llamada “década perdida” que en términos de crecimiento se evidenció en los años ochenta. América Latina es hoy una de las regiones del mundo que produce un alto nivel de superávit fiscal primario, recibe inversión extranjera, abre sus mercados al mundo y acepta los preceptos de una mirada económica que reconoce las grandes verdades de la eficiencia microeconómica y los consensos de la macroeconomía responsable.

“Los pueblos latinoamericanos se encuentran hoy, como nunca antes, en condiciones de optar por la salida cuando las organizaciones, empresas o incluso las políticas no satisfacen sus expectativas” (Hirschman, 1970). Los monopolios han sido quebrados, las tarifas han desaparecido y las alternativas privadas ganan terreno frente a la otrora monopólica provisión pública de bienes y servicios básicos. La competencia surge en todas partes. Si esto no bastara, se puede operar el mecanismo de la voz al menos en el plano político con mayor libertad que en el pasado ya que la democracia se ha extendido crecientemente en la región. O, por lo menos, así la historia es contada.

Pero los datos sociales relatan una historia distinta. La extensión de la pobreza y la profundidad de la desigualdad, la violencia anómica cada vez más cerca, y sistemas políticos que muestran un déficit de legitimidad crónico sugieren un lado oscuro de los años noventa. Menos de la mitad de los encuestados en todos los países creen que hay interés de sus representantes en su suerte, dato que ilustra uno de los costados de la crisis de representación. En Brasil, Chile, México, Paraguay y Venezuela, el 40% no declara que la democracia sea preferible a otras formas de gobierno. La mitad de los respondientes de casi todos los países de la región no creen que la democracia solucione los problemas del país, y tan sólo en tres países los encuestados muestran una tendencia mayoritaria a creer que con su voto pueden hacer alguna diferencia. “La confianza en las instituciones es baja y la percepción de inseguridad creciente”. ¿Qué ocurrió?

Deberíamos comenzar por considerar el simple hecho de que mucha gente no tiene los medios para operar la salida de una organización o proveedor deficiente y optar por otro mejor. Es posible salir si se puede pagar por un producto o servicio diferente, o bien conseguir otro trabajo. Un segundo elemento puede ser simplemente la calidad de la voz a ser producida, así como las respuestas de quienes dirigen los destinos de las organizaciones. Por lo tanto, ambas estrategias, salida y voz, pueden fracasar en su papel correctivo del Estado u otras organizaciones cuando los bienes o servicios ofrecidos pierden calidad y eficiencia o cuando los agentes carecen de los recursos para poder activar dichas opciones.

Estos problemas se tornan particularmente agudos cuando nos referimos a bienes públicos. La opción de salida pertenece cada vez más a los consumidores conscientes, persuasivos y potencialmente activos (en otras palabras, a los más privilegiados) y la voz es cada vez menos escuchada cuando los emisores carecen de la posibilidad de cambio, como ocurre con los sectores populares. Como resultado, ni el mecanismo de salida ni el de voz operan como correctivos para mejorar los *outputs* organizacionales, en este caso, los bienes públicos estatales.

Sería ingenuo pensar que estructuras sociales crecientemente desiguales pueden solucionar esta tendencia por la vía de proveer políticas públicas compensatorias a aquellos que no tienen la opción de salida. Igualmente ilusorio sería pretender solucionar estos problemas incrementando las opciones de salida de aquellos que ya disponen de los medios para hacerlo.

La inspiración teórica de estas reflexiones proviene de unos pocos aunque abigarrados párrafos del libro de Hirschman (1970). El autor realiza al menos tres advertencias sobre los riesgos de confiar desmedidamente en estrategias que privilegian la salida de los bienes y servicios

que presta una organización. Estas posturas descansan en la confianza en los mecanismos de la competencia y el mercado. El supuesto es que, ante la desertión de los clientes, la organización intentará mejorar a fin de retenerlos y no perder a dichos clientes ante la competencia. Sin embargo, en las economías capitalistas, los mercados son incompletos y los agentes económicos tienen acceso a formas diferenciales de información, y esto limita severamente los supuestos de la competencia perfecta en que descansa el funcionamiento de los mercados desde la perspectiva neoclásica.

A su vez, esto genera importantes comportamientos irracionales colectivos que pueden generar problemas de cobertura, equidad en el acceso y/o eficiencia en la prestación de los bienes. Esto es particularmente importante en la prestación de bienes públicos. En general, ante el deterioro de los bienes públicos, sucede lo siguiente: en caso de existir opciones privadas, estas serán elegidas por quienes tienen dinero para acceder; por ejemplo, educación privada, seguridad privada, salud privada. Estos “clientes” que abandonan el Estado son los más conscientes de los problemas de calidad y también los más poderosos. Por su parte, la organización Estado que presta el servicio mantiene muchas veces el “cobro” del servicio a quien desertó del mismo por la vía impositiva. Por ello no es esperable que el Estado responda en forma adecuada a la salida, procurando mejorar su servicio. Por el contrario, resulta mucho más probable que las posibles mejoras en la calidad de sus bienes y servicios provengan de la voz antes que de la salida. La lógica en este caso no es la del mercado y el consumidor, sino la del ciudadano y los derechos. El problema es que, cuando se produce esta desertión de los miembros más poderosos de la organización, resulta mucho más difícil la constitución de un actor con voz poderosa e influyente, capaz por tanto de afectar el rumbo de las políticas públicas. Así, crecientemente asistimos a un círculo vicioso en que los sectores menos pudientes quedan rehenes de bienes públicos de decreciente calidad, al tiempo que surge una multiplicidad de opciones estratificadas para un pequeño grupo de consumidores. Además, esto va profundizando las inequidades en la distribución del capital político, generando asimetrías en la representación en la arena política, lo que intensifica las características inequitativas de las políticas públicas.

Es por ello que Hirschman defiende la idea de que, bajo ciertas circunstancias, la imposibilidad de salida (monopolios estatales) o la salida limitada (se mantiene una parte del bien o servicio bajo régimen monopolístico y se abren otras alternativas para otras partes del servicio) será mejor que una alternativa de salida sin trabas o limitaciones.

Con respecto al tema de salida, voz y lealtad de los bienes públicos, Hirschman también advierte:

Por supuesto que actualmente un ciudadano puede salir de la educación pública enviando a sus hijos a las escuelas privadas, pero al mismo tiempo él no va a poder salir en el sentido de que tanto él como sus hijos van a estar afectados por la calidad de la educación pública (Hirschman, 1970).

No es coincidencia que Hirschman haya elegido la educación pública como ejemplo. En los casos de políticas sociales, estas hipótesis rinden su mejor fruto. Sin embargo, en muchas partes de América Latina, la salida completa de los bienes públicos es posible o al menos es percibida por las elites como una opción viable. Esto ha sido señalado por O'Donnell recientemente.

Muchos ricos optan por la salida: viviendo en guetos fortificados, enviando a sus hijos a escuelas protegidas en que sólo van a conocer niños como ellos, mudando sus oficinas fuera del centro u otras áreas peligrosas, desconfiando de la policía con frecuencia corrupta e ineficiente y contratando guardias privados, y construyendo en una sociedad transnacional más que en la sociedad nacional el marco de referencia por excelencia de sus actividades (O'Donnell, 1999).

El proceso más devastador al que asiste América Latina es que las elites y los sectores medios pueden optar por la provisión privada y estratificada de bienes que otrora definíamos como públicos. Esa calidad que los bienes públicos alguna vez tuvieron –y que evitaba la desertión completa– es cada vez menos inequívoca y habilita a que las alternativas privadas sean percibidas como plausibles y, muchas veces, como la única opción. La víctima final de estos procesos no es solamente el pobre: es el ciudadano y la noción misma de ciudadanía. Quien triunfa es el consumidor. Más mercados no solucionan estos problemas. Reside en el Estado y su capacidad de escucha, y en la sociedad y su capacidad de ejercer la voz, la clave para empezar a revertir un camino equivocado en la región que ya lleva al menos dos décadas.

Sin embargo, para algunos este camino ya se ha iniciado, y las perspectivas son buenas. Junto a la consolidación de una política económica responsable, se argumenta, nos acompaña en la actualidad, en la aventura desarrollista, una comunidad de actores internacionales comprometidos con las llamadas “metas del milenio”. Estamos, pues, a las puertas del gran salto cualitativo en materia de desarrollo humano en la región, que combine responsabilidad económica y sensibilidad social.

Parecería que izquierdas y derechas comparten hoy un “régimen normativo”, una forma común de plantear y posicionarse ante *issues* de políticas. Y este se plasma en las formas que asumen los nuevos go-

biernos latinoamericanos de la nueva era en las mal llamadas izquierdas responsables o izquierdas socialdemócratas. Modelos económicos neoliberales con cierta sensibilidad social parecen ser la marca de esta era. Algunas izquierdas se enfrentan más radicalmente al modelo económico imperante. Pero lo hacen apostando otra vez a algunas recetas de modelos desarrollistas del pasado que carecen de viabilidad en el nuevo escenario global.

El gran triunfo de la economía neoclásica ha sido doble. Por un lado, su implantación ha tornado inviable el modelo desarrollista basado en el Estado y orientado hacia el mercado interno. Por otra parte, ha logrado centrar el debate en los problemas relativos al mercado, al crecimiento y a la economía, exiliando al Estado y a la sociedad a un segundo plano. El texto que se presenta aquí procura recuperar la centralidad de la sociedad y el Estado en el debate desarrollista. Las metas del milenio son en esta empresa una excusa para traer al escenario a estos dos actores olvidados del debate desarrollista: Estado y sociedad.

Ello, creo, moderará nuestro optimismo y aportará una dosis de desencanto cuya función primordial será la de alimentar nuevas utopías, ancladas no en el optimismo facilista de quien olvida las lecciones del pasado sino en el rigor estoico de quien, sin olvidarlas, está dispuesto a creer en la fuerza creativa de lo social y en la capacidad transformadora del poder central del Estado que emana del derecho democrático.

Creo que una mirada histórica a los fracasos desarrollistas de la región constituye una buena advertencia para las miradas que desde la izquierda y desde la derecha observan con cierta complacencia el desarrollo reciente en América Latina, y un buen punto de partida para este ejercicio de desencantamiento militante que propongo.

Capítulo I

LAS MIRADAS AL DESARROLLO: ILUSIONES, FALACIAS Y CRISIS PARADIGMÁTICAS

INTRODUCCIÓN

Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) se han constituido en la agenda social principal de la globalización. La comunidad internacional se propuso alcanzar entre 1990 y 2015 un conjunto de resultados sociales concretos para todos los países del globo. En este sentido, fueron desarrollados un conjunto de indicadores de bienestar social a los que se les asignaron metas específicas. Dichas metas son relativas a los niveles de desarrollo observables en 1990, reconociendo la imposibilidad de una igualación real de los niveles sociales de desarrollo en el mundo. Para muchos, estas metas son modestas, y dadas las proyecciones de evolución de la población, aun lográndose las disminuciones relativas, se arribaría a un número absoluto de personas en situación de pobreza, de muertes infantiles, de muertes de mujeres en parto o posparto, en acceso a agua potable y en otras dimensiones del desarrollo, similares a las del punto de partida.

Aun teniendo en cuenta este último punto, es positivo que los agentes globales coloquen en el centro de la agenda el tema social luego de años de imperialismo economicista neoclásico burdo¹. Sin embargo, lo que no resulta alentador son dos características relativas a los ODM: la primera de carácter teórico y la segunda de carácter empírico. Des-

¹ Deben distinguirse miradas en las que la tradición neoclásica avanza sobre el tema social sin elegancia y criterio de otros aportes de esta misma tradición que en fechas recientes han incorporado en forma por demás productiva las tensiones que surgen de la tradición sociológica, demográfica y politológica.

de el punto de vista teórico, resulta preocupante la tendencia de las instituciones multilaterales a continuar apostando en muchos casos a instrumentos de mercado y a dispositivos de inspiración neoclásica a la hora de buscar soluciones al malestar de la globalización. Desde el costado empírico, la evidencia muestra que en muchos países, y en algunos casos en regiones enteras, a pesar de la modestia de las metas, estas no se lograrían dadas las proyecciones más optimistas².

El reciente informe de monitoreo de las metas del milenio elaborado por el Banco Mundial realiza un detallado análisis de los avances de las distintas regiones en este aspecto. No es de extrañar que, dado el comportamiento en conjunto de estas grandes regiones, el informe concentre buena parte de sus esfuerzos en entender las razones del muy mal resultado del África Subsahariana. Se encuentra allí una lacerante realidad que preanuncia el fracaso de la agenda del milenio en aquellos países en los cuales precisamente avanzar era más urgente: los más pobres entre los pobres. Pero por este mismo énfasis el informe –y en general la literatura especializada en torno a los objetivos del milenio– ha prestado poca atención a los países de desarrollo medio-alto, medio y medio-bajo.

Los problemas de diagnóstico no se limitan a la cobertura *per se* de realidades diferentes en materia de desarrollo relativo, sino que su importancia proviene de la necesidad de identificar configuraciones de países y regiones cuyos problemas para alcanzar las metas enfrentan obstáculos de diferente naturaleza. En este sentido, asumimos aquí que tan importante como estimar y evaluar el logro de los países de acuerdo a las metas, es el esfuerzo que permita tipificar las dificultades propias de cada configuración regional o nacional. En otras palabras, encontrar las discontinuidades regionales a nivel internacional a efectos de mejorar y focalizar adecuadamente las acciones necesarias para alcanzar esas metas.

Hace ya un buen tiempo la literatura sobre modernización hablaba de un sistema internacional estratificado de desarrollo³. Más allá de las críticas pertinentes que ha recibido este paradigma, interesa destacar que entre sus connotaciones se encontraban los calificativos de clase alta, clase baja y clases medias del desarrollo como atributos de los países. El hecho de que sólo las clases medias utilizaran el plural en su notación no era antojadizo; tal pluralidad denotativa reconocía una

2 Para una discusión sobre las metas del milenio y los avances recientes ver BM/FMI (2005). Para una revisión del avance por subregiones ver PNUD (2002; 2003; 2004) y CEPAL/IPEA/PNUD (2003).

3 Para una revisión sobre la literatura del desarrollo y el paradigma de la modernización ver el texto de Carlos Filgueira (2002).

fuerte heterogeneidad en niveles de desarrollo y, en algunos casos, la heterogeneidad propia de diferentes tipos de desarrollo.

El conjunto de países de América Latina, del África menos pobre y algunas naciones del Sudeste Asiático, del Asia Central, del Este Europeo y del Medio Oriente forman parte de estas clases medias, también denominados “países de renta media” o de “ingreso medio”. La mayoría de países de estas regiones no enfrentan *in totum* o como nación la “trampa de la pobreza” (Sachs et al., 2004). Lo que sí es cierto es que la trampa de la pobreza en estos países se encuentra localizada y adherida a una parte importante de la población. Estos países de desarrollo medio carecen de un diagnóstico, de una teoría y de los instrumentos consensuados en la agenda de las metas del milenio. La forma en que los ODM refieren a las estrategias de los países muy pobres y la forma en que lo hacen respecto de países de ingresos medios resulta elocuente: “Para los países de bajos ingresos las prioridades de las agencias internacionales suponen apoyar la profundización del abordaje definido en la ERP (estrategia de reducción de la pobreza)” (BM/FMI, 2005: 234). En tanto que para los países de ingresos medios se indica: “La prioridad es adaptar los abordajes e instrumentos para que respondan a las cambiantes y variadas necesidades” (BM/FMI, 2005: 234).

La ERP constituye una estrategia articulada, con claras hipótesis de intervención, diagnósticos consensuados e instrumentos definidos. Es evidente que la ERP no implica olvidar las especificidades de cada país o subregión, pero también es indudable que existe un *template*, un formato predefinido, que indica y da sentido al conjunto de instrumentos de acción. Más allá del grado de acuerdo que se pueda tener con dicho paradigma de combate a la trampa de la pobreza, existe un modelo.

Por el contrario, la parquedad y vaguedad con que se trata el caso de los países de ingreso medio sugiere la ausencia de consensos y/o diagnósticos compartidos que permitan identificar los obstáculos más prominentes y los instrumentos más adecuados para su superación. Dada la heterogeneidad de este grupo, la ausencia de un *template* único es entendible. Pero pasar de esta prudencia a la posición de defender como única alternativa *trajes a medida* para cada nación supone una renuncia exagerada a encontrar una familia de rutas válidas para subconjuntos relevantes de naciones. En otras palabras, para los países de ingreso medio no existe un diagnóstico (o varios diagnósticos por subtipos) y, por tanto, tampoco una o varias hipótesis de intervención, especialmente en lo que hace a las claves sociales de las metas del milenio. Este problema se torna particularmente grave en América Latina, que, como se fundamentará, constituye la región de desarrollo medio más vulnerable del planeta, cuyos cimientos para el desarrollo aparecen tan frágiles como fracturados.

Una parte de la explicación de esta renuencia a buscar regularidades se encuentra en un dato nada ingenuo. Por momentos a regañadientes, por momentos en forma más honesta, las agencias multilaterales han aceptado que el Consenso de Washington y la idea de modelo único basado en la perspectiva neoclásica no han arrojado los resultados esperados. Resulta sospechoso que de dicha doctrina uniforme se pase a un modelo adaptativo de tan alta especificidad, país por país. Detrás de este movimiento parece haber una cierta preocupación por la aparición de paradigmas contrahegemónicos al consenso anterior, que, si bien magullado por la realidad, persiste como *template* no explicitado en el consejo desarrollista de las agencias multilaterales.

LAS METAS DEL MILENIO EN AMÉRICA LATINA

Si bien el avance de América Latina a la fecha en las metas del milenio no puede considerarse un fracaso equiparable al de África Subsahariana, se encuentra claramente lejos de una calificación de éxito. En materia de bienestar del binomio madre-niño y de la población altamente vulnerable a la pobreza y la exclusión, la región presenta logros modestos cuando no abiertos retrocesos, los cuales presagian que un buen grupo de países no alcanzará sus metas en el año 2015. Esta evaluación ya era compartida en 2003, a partir de datos de 2001, antes de que se vivieran las crisis económicas de inicio del milenio en una parte importante de los países de la región.

Las metas del milenio constituyen la cara social de la globalización y, por ello mismo, sus proyecciones se encuentran dentro de los límites aceptables para los paradigmas dominantes en materia económica. Es así que estas metas han sido criticadas, no sin una cuota de razón, por ser extremadamente modestas, y por no ser más exigentes con regiones o países cuyas condiciones deberían permitirles avanzar con mayor rapidez hacia las metas. Pero aun aceptando los postulados de los objetivos del milenio, y los indicadores y niveles de avance propuestos, América Latina presenta una performance en muchos casos desalentadora.

En lo que refiere al indicador por excelencia de bienestar –la pobreza y la indigencia–, la región presenta entre 1980 y 2001 un virtual estancamiento en los porcentajes de pobreza e indigencia, lo cual constituye un retroceso en términos absolutos.

Cuadro 1
Personas viviendo con menos de US\$ 1 diario (en %)

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia del Este y Pacífico	56,7	38,8	28,0	29,5	24,9	15,9	15,3	14,3
Europa y Asia Central	0,8	0,6	0,4	0,5	3,7	4,4	6,3	3,5

Cuadro 1 [continuación]

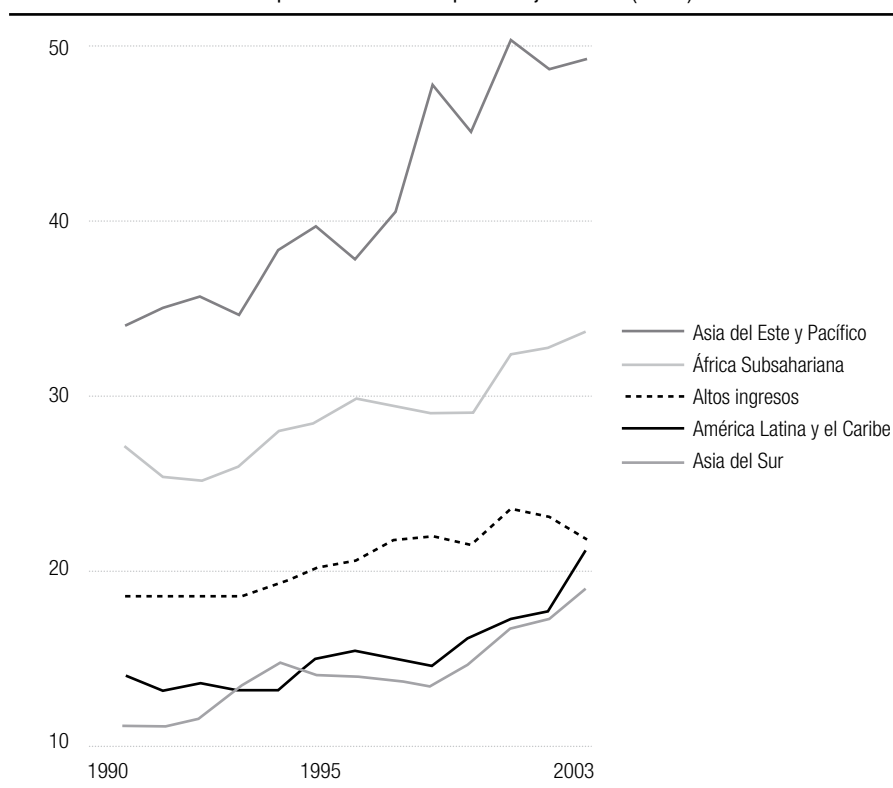
Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
América Latina y el Caribe	10,1	12,2	11,3	11,6	11,8	9,4	10,5	9,9
Medio Oriente y Norte de África	5,1	3,8	3,2	2,3	1,6	2,0	2,7	2,4
Asia del Sur	51,5	46,8	45,0	41,3	40,1	36,7	32,8	31,9
África Subsahariana	41,6	46,3	46,9	44,5	44,1	46,1	45,7	46,4
Mundo	40,4	33,0	28,5	27,9	26,3	22,3	21,5	20,7

Fuente: BM/FMI (2005).

El contraste entre América Latina y los países asiáticos es ilustrativo del deterioro relativo que en materia de bienestar presenta la región. Y ello responde en buena medida a la incapacidad de sortear con éxito no ya los aspectos de igualdad, sino los de crecimiento.

Gráfico 1

Exportaciones como porcentaje del PBI (en %)

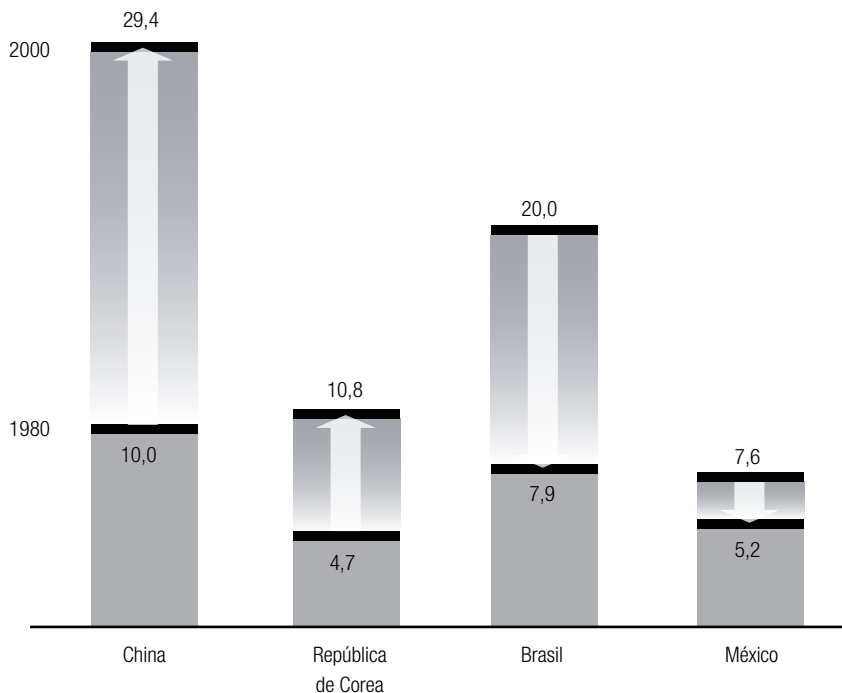


Fuente: BM/FMI (2005).

Tal como señala el *Informe de Desarrollo Humano* de 2005, si nos guiáramos por los ajustes al llamado Consenso de Washington, especialmente los relativos a la apertura financiera y comercial, América Latina debería contarse entre las historias de éxito completo. Es esta la región que lleva sus aranceles al punto más bajo de todo el globo, partiendo de niveles pasados muy altos, y es esta también la región que más abre su economía a los mercados financieros. Sin embargo, el resultado, luego de dos décadas de asumir costos sociales significativos, supuestamente necesarios, no ha sido el crecimiento sostenido ni tampoco significativo.

Gráfico 2

Valor agregado en la manufactura, porcentaje del mundo en desarrollo en el total de las exportaciones

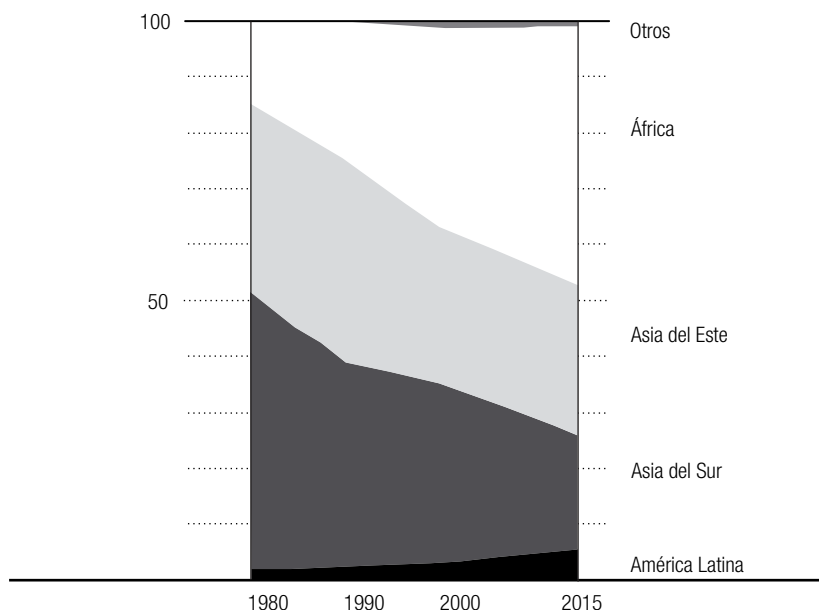


Fuente: BM/FMI (2005).

Más aún, si comparamos con la evolución de otras regiones del globo, resulta evidente que América Latina ha perdido lugares relativos en la estratificación global. Es cierto que el porcentaje de exportaciones en relación a su PBI global ha mejorado, pero lo ha hecho con un sesgo sistemático hacia exportaciones de bajo valor agregado.

Gráfico 3

Distribución regional del 20% más pobre por ingresos de la población mundial (en %)



Fuente: PNUD (2004).

Incluso México, considerado como un caso ejemplar de crecimiento exportador, tiene un peor desempeño que la región asiática. La razón fundamental para estas diferencias tan marcadas se encuentra, ahora sí, en los niveles de desigualdad y en la distribución del capital humano en una y otra región. Pero no toda la historia puede restringirse al tema del capital humano. Otra parte importante del bajo valor agregado que presentan nuestras exportaciones se ubica en el carácter rentista de buena parte de las elites nacionales y transnacionales que operan en América Latina, las cuales optan por negocios de bajo riesgo, baja inversión y alta rentabilidad por condiciones extrañas al mercado.

Esta realidad en materia de crecimiento y de valor agregado a los productos de exportación, así como los persistentes niveles de desigualdad, han favorecido un incremento relativo de la pobreza *vis-à-vis* otras regiones del planeta. Si nos preguntáramos cuál es el peso de la población latinoamericana en el quintil más pobre del globo, es obvio que la respuesta debe ser un guarismo extremadamente bajo. En términos per cápita, América Latina se encuentra en la clase media del sistema internacional –como promedio, no debe confundirse el crecimiento de China e India con riqueza per cápita: China e India siguen siendo en

términos per cápita naciones muy pobres e incluso de las más pobres del mundo si dejamos fuera de la comparación a África-. Además, junto con el África Subsahariana, América Latina es la única región que incrementa su participación en el 20% más pobre del globo.

Pero si en materia de pobreza y crecimiento resulta manifiesto que América Latina presenta una evolución más bien decepcionante, en otras áreas los indicadores son más halagüeños. Por ejemplo, tanto en educación primaria como en mortalidad infantil, América Latina presenta no sólo buenos indicadores de partida sino también avances que se ajustan, de mantenerse la tendencia, al logro esperado para el año 2015. Pero dos advertencias deberían llevarnos a no ser demasiado optimistas. En primer lugar, los resultados en materia de educación primaria son, en rigor, logros del pasado. Solamente en algunos países restaba un trecho grande por recorrer en esta materia. En materia de mortalidad infantil hay que recordar que este es un indicador en el cual América Latina ya hacia los años ochenta presentaba ventajas claras con respecto al resto del mundo en vías de desarrollo. Son, en términos generales, logros del período de sustitución de importaciones, no del nuevo modelo exportador aperturista, ni de su nuevo modelo de políticas sociales de corte focalizado y centrado en el sector privado. Pero también es cierto que estos indicadores continuaron mejorando a un ritmo en algunos casos superior al de otras regiones que nos aventajan claramente en materia de crecimiento y disminución de la pobreza. Los méritos de estos logros se encuentran, en buena medida, en el hecho de que los mismos constituyen las llamadas “áreas blandas” del desarrollo social ya que no afectan el componente distributivo o no requieren afectar mayormente la distribución de los ingresos. En otros términos, estos avances no interfieren en la lógica de economía política que intensifica los problemas de equidad social y segmentación del poder político en la región.

Cualquier llamado a avanzar en las metas del milenio en América Latina debe considerar el aspecto distributivo como la clave misma del desarrollo. La desigualdad en América Latina es la más alta del mundo –África Subsahariana es similar-. Pero es importante entender que la desigualdad en la región no es sólo alta, también es profunda. Profunda en el sentido de que penetra en el conjunto del tejido social y de las múltiples dimensiones que hacen al bienestar y a las oportunidades. No es sólo la desigualdad de ingresos la que debe considerarse, también es alta la desigualdad en capital humano, en materia de acceso al crédito, en las pautas de fecundidad y en el acceso a sistemas de control reproductivos, etc. Es esta profundidad o, si se quiere, ubicuidad de la desigualdad la que atenta no ya contra la cohesión social sino contra las posibilidades mismas de crecimiento.

Frente a esta desigualdad profunda se erigen en América Latina Estados superficiales. Estados que son capaces de avanzar en las áreas blandas del desarrollo social, no así en las áreas duras, es decir, en aquellas relacionadas con el conflicto distributivo. Estados cuya capacidad para extraer dinero, distribuirlo y regular el accionar de la población y los mercados es y ha sido históricamente débil. El drama de la región en las últimas dos décadas ha sido creer que el problema estaba en el Estado y la solución en el mercado. Por el contrario, el problema está en los mercados –asimétricos, capturados, rentistas, ineficaces e ineficientes– y en el Estado. La solución pasa necesariamente por atacar los brutales niveles de desigualdad existentes y su profundidad, porque al hacerlo se enfrentan las “imperfecciones” y “fallas” del mercado y se mejora la correa de transmisión entre crecimiento económico y desarrollo social. Además, para enfrentar este desafío existe un actor clave a reformar y fortalecer: el Estado. El Estado no es toda la solución en América Latina, pero es sin duda una de las partes más importantes y más olvidadas de esta solución.

En la actualidad, la región no cuenta con fórmulas para enfrentar el desafío de los futuros diez años de trabajo hacia las metas del milenio. Sus tasas de crecimiento han sido modestas y han presentado dos características negativas para el desarrollo social. En primer lugar, han generado poco empleo y menos aún empleo de calidad. Por otra parte, el crecimiento ha sido volátil, generando ciclos de *stop and go* que castigan duramente a los sectores menos favorecidos. América Latina carece de una estrategia para disminuir la desigualdad, flagelo que atenta contra las metas del milenio. Carece también de una política de población que contribuya a un mejor aprovechamiento de la “ventana de oportunidades demográfica” que está siendo dramáticamente desperdiciada. Y carece de un modelo de políticas sociales e inversión social viable para tal desafío. El viejo modelo de Estado Social corporativo y estamental (y en algunos casos altamente excluyente) de la región se agotó con el final del modelo sustitutivo de importaciones, en tanto que la reforma de corte liberal impulsada por el segundo Consenso de Washington en los años noventa demostró su ineficacia para garantizar niveles de cobertura de riesgos sociales adecuados. En la actualidad, la región presenta un edificio de *Welfare* que –con diferentes grados de madurez– mezcla los principios liberales de focalización para los pobres y mercado para los ricos con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de privilegios para ciertos sectores medios. Su producto social es focalización pobre e insuficiente para pobres, vulnerabilidad de corporativismos desfinanciados y modelos privados que monopolizan y capturan las rentas que surgen de asegurar los “buenos riesgos” dejando a las corporaciones los “malos riesgos” en una lógica

de “descreme perverso de los viejos y ya antes ineficientes sistemas de solidaridad vertical” (Filgueira et al., 2006a).

Dadas las características sociodemográficas y distributivas de la región, y el legado de procesos de modernización asincrónico, fragmentario y profundamente desigualitario, este modelo se torna ineficaz e ineficiente en tanto instrumento para avanzar en las metas del milenio, al tiempo que no contribuye ni al afianzamiento de la democracia política ni a la construcción de cohesión social. Para poder avanzar hacia un nuevo modelo de protección social es indispensable ir más allá del seguimiento de las metas. Sin negar la importancia de dicho seguimiento, deben entenderse los vectores socioestructurales que definen el espacio en el cual desarrollar los esfuerzos concretos de nuestras sociedades. Las políticas y acciones sociales no operan en el vacío, ellas se combinan con fuerzas estructurales de largo aliento y de difícil transformación, que potenciarán, moderarán o anularán nuestras buenas intenciones, recursos y voluntad política.

Si toda política pública es una hipótesis de intervención, siempre opera sobre un diagnóstico relativo sobre lo que en una situación determinada funciona. Si las metas del milenio pretenden ser más que un mero ritualismo de trabajo y constituirse en un giro desarrollista de largo aliento, es indispensable la consideración de los vectores que componen la macro-constelación, el espacio de operación y la posibilidad del desarrollo humano en América Latina. Para poder abordar el desafío que establecen las metas del milenio a la matriz desarrollista latinoamericana, también es necesario combinar el análisis del presente con una comprensión cabal de los esfuerzos, logros y fracasos desarrollistas del pasado. Las metas del milenio se constituyen así en una excelente excusa para invitar al lector a una peregrinación histórica, conceptual y cuantitativa por el escabroso sueño desarrollista de la región. Sueño cincelado a una cierta imagen y semejanza (arbitraria y por momentos tramposa) del “norte desarrollado y capitalista”.

LAS METAS DEL OTRO MILENIO EN AMÉRICA LATINA: UNA EVALUACIÓN DE SUS LOGROS Y FRACASOS

América Latina es la región del continente americano al sur de Estados Unidos. Debe su denominación a las raíces latinas de las lenguas de España y Portugal, las dos principales potencias que colonizaron la región. La mayor parte de la región se independizó del poder colonial en la primera mitad del siglo XIX, pero a diferencia de Europa y las colonias inglesas de Norteamérica, que pronto pasarían a integrar el conjunto de países desarrollados, América Latina ha permanecido a mitad de tabla del sistema internacional de estratificación y (con la excepción de Cuba) en la ruta de desarrollo capitalista.

No obstante, ha sido y continúa siendo una región que encierra altos niveles de heterogeneidad. América Latina ha sido un laboratorio para la creación de políticas innovadoras así como un caso de interés para los estudios comparados. Mientras el proceso de independencia en África, en la segunda mitad del siglo XX, y Asia ha optado por diferentes rutas de desarrollo, la peculiaridad de América Latina es que tempranamente hizo propias las metas de desarrollo occidentales. Sin embargo, ni el deseo ni las herramientas utilizadas han sido suficientes para el logro de esta meta, y los ideales occidentales nunca han sido alcanzados completamente.

Las elites políticas y los académicos que discutieron el caso latinoamericano han creído que la región un día se parecería sustantivamente a los países industrializados de Occidente, logrando este objetivo a partir de la implantación de programas y políticas traídos desde Europa. Sin embargo, a partir del conjunto de los emprendimientos en este camino de desarrollo, América Latina ha probado que la noción de una ruta de desarrollo consistente, continua y lineal ha sido una ilusión.

Otros autores, basados en la experiencia europea, han insistido en esta noción lineal de desarrollo pero ninguna región ha logrado en este tiempo adaptar con éxito esta idea. Sin embargo, la fertilidad de América Latina para producir políticas innovadoras e investigación y teoría relevantes en materia de desarrollo expresa una capacidad única que resulta de las distancias que separan a la región de la experiencia del Viejo Mundo, y del aprovechamiento intelectual de esas distancias. Las promesas, logros y fracasos en la ruta de desarrollo latinoamericano constituyen una fascinante historia para las ciencias sociales, que alimenta nuevas construcciones conceptuales y debates en campos tan diversos como la teoría económica, la ciencia política y la sociología.

TEORÍAS, IDEAS Y REALIDAD DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

EL SIGLO XIX: INDEPENDENCIA, GUERRA CIVIL Y LA CONSTRUCCIÓN DE AMÉRICA LATINA

Si bien siendo estrictos la independencia del dominio español y portugués (con cortos períodos de dominio francés en México e intentos ingleses en el Río de la Plata) se extiende desde la revolución haitiana de 1804 hasta la independencia de Panamá en 1903, la mayor parte de las revoluciones que dieron nacimiento al conjunto de los Estados de la región ocurrieron en un corto período entre 1810 y 1824.

La mayor parte del siglo XIX transcurrió entre luchas independentistas, guerras civiles y conflictos entre las nuevas naciones (en muchos casos debido al establecimiento de las fronteras) y luchas internas por el poder entre “caudillos”. Sin embargo, un análisis de la región que

termine aquí sería incompleto. Este período fue también de marcado debate intelectual, el cual tuvo una larga influencia en los estudios académicos posteriores. Fue esta también una época en que los regímenes oligárquicos y los modelos de desarrollo orientados hacia la exportación echaron raíces en la región, modelos que fueron modificados recién en la primera mitad del siglo XIX.

Carne en Argentina y Uruguay; café, cacao, azúcar y tabaco en Brasil y América Central; minerales, café, sal y frutas en el Pacífico representan una descripción de la distribución geográfica de la producción dominante en las diferentes subregiones de América Latina durante el siglo XIX. Mientras que la producción en el Río de la Plata fue no intensiva en mano de obra, en el resto de la región, por el contrario, se basó en estrategias intensivas en mano de obra, organizada en haciendas y plantaciones. Estas últimas formas de producción fueron dominadas por lógicas coercitivas o semi-coercitivas de trabajo, mientras que en la primera dominaron las lógicas de mano de obra jurídicamente libre o regulada por el mercado (Cardoso y Faletto, 1979).

La tradición comparada en los estudios académicos de América Latina apoyada en Barrington Moore (1966) observó esta distinción entre producción intensiva y no intensiva en mano de obra como la clave para comprender los experimentos democráticos (Stephens, 1989; Rueschemeyer et al., 1992). Desde la perspectiva de los estudios económicos, la importancia de los productos y su forma de producción han sido destacadas en el trabajo de Hirschman sobre desarrollo, especialmente en sus nociones de *forward*, *backward*, *fiscal and consumption linkages* (“cadenas fiscales y de consumo hacia adelante y hacia atrás”). La idea propuesta por el autor para comprender los siglos XIX y XX en los países en desarrollo es simple pero poderosa: el tipo de producción crea o tiene el potencial de crear vínculos productivos hacia delante o hacia atrás, así como la posibilidad de implantar impuestos y expandir el consumo. “Dependiendo del producto y del tipo de producción intensiva o extensiva, así como del control (extranjero o doméstico) de esos vínculos, el desarrollo será más o menos robusto y balanceado” (Hirschman, 1958; 1973; 1981).

El siglo XIX latinoamericano fue intenso en debate ideológico. La lucha entre liberales y conservadores, entre terratenientes e incipientes capitalistas modernos, así como las disputas sobre el territorio entre los caudillos, se combinaron para crear un ambiente político e ideológico violento. Desde la perspectiva ideológica del debate, una corriente importante de intelectuales llamó a la segunda independencia de América Latina “independencia de pensamiento”. Sarmiento y Alberdi en Argentina, Caballero en Cuba, Varela en Uruguay, Altamirano en México son algunos de los nombres más destacados entre estos inte-

lectuales que presentaron el positivismo y la educación básica pública como las herramientas para la emancipación intelectual y política, y el desarrollo económico.

A las puertas del siglo XX América Latina estaba dejando atrás un siglo de guerras civiles, posicionada en la economía mundial como productora de materias primas, oligárquica en su configuración, ibérica por herencia y también portadora del positivismo y el liberalismo; reconociendo al gigante anglosajón del norte como una amenaza y un ideal al mismo tiempo.

LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO EN EL SIGLO XX: PROMESAS, LOGROS Y FALLAS

América Latina amaneció al siglo XX abierta al mundo, creyéndose pronta para emprender el camino y alcanzar los frutos del progreso occidental. Capitalismo, orden republicano, ciudades y ciudadanos modernos respondían al sueño de Sarmiento de moverse desde la “barbarie” a la “civilización”. La realidad mostró, en contrapartida, las dificultades y obstáculos presentes en dicha ruta imaginada por las elites latinoamericanas.

PROMESA ECONÓMICA Y FRACASO: ADAPTANDO, CREANDO Y RECREANDO LA ECONOMÍA DEL DESARROLLO

En las primeras décadas del siglo XX el ingreso per cápita de la clase trabajadora en Argentina era similar al del Reino Unido, el de Uruguay al de Francia, el de Chile al de Noruega, el de Brasil al de Italia, y el de México al de Portugal, Finlandia o Grecia (Halperin, 1997). El crecimiento del PBI en América Latina era en promedio superior al de Europa y el valor de las exportaciones per cápita era mayor o similar al promedio del Viejo Continente. Números similares en el PBI esconden, sin embargo, marcadas diferencias en términos de estructuras económicas, modelos de industrialización, desarrollo social y tipos de exportación. Sin embargo, estos datos brindan una base para entender la convicción generalizada de que un desarrollo basado en la exportación de materia prima, importación de manufacturas, libre comercio y poca intervención estatal era el camino correcto. También permiten comprender por qué la economía clásica basada en las ventajas comparativas expuestas por David Ricardo constituía el paradigma económico dominante⁴.

4 Por otra parte, si es razonable vincular los éxitos del siglo XIX a la creencia en las bondades del mercado abierto, se hace muy difícil entender cómo, con los resultados actuales –al menos de los últimos 15 años– en materia de crecimiento, se puede seguir apostando acríticamente a un modelo que con algunas correcciones sigue respondiendo al paradigma ricardiano de las ventajas comparativas.

Cuando la comparación viaja de Europa a Estados Unidos, la tasa de crecimiento y la acumulación de riqueza de América Latina aparecen como menos satisfactorias. Aunque existen distintos estimativos, Estados Unidos tenía en 1930 un PBI entre cuatro y seis veces mayor al de América Latina, habiendo crecido desde su independencia a un promedio del 2% anual, “mientras que América Latina lo había hecho a menos de 1%” (Ramos, 1993). Más importante aún, mientras los datos para Europa y América Latina sugieren similares puntos de partida, los puntos de llegada son sustantivamente diferentes. En los años cincuenta Prebisch afirmaba que, contrariamente a la hipótesis de convergencia que el pensamiento económico clásico y neoclásico sostenía, el crecimiento de América Latina se había distanciado mucho de aquel de los países desarrollados durante el período que se extendió entre la independencia colonial y 1930. Cuando la Primera Guerra Mundial dificultó la importación de bienes desde Occidente hacia América Latina, las elites económicas comenzaron tímidamente a manufacturar bienes para sustituir aquellos no disponibles para la importación. Pero sólo luego de la crisis de 1929 la región dio un giro profundo en su modelo económico. La sustitución de importaciones fue un hecho antes de ser teoría, aunque esta fue la primera teoría de crecimiento económico generada en la región.

En 1948 fue creada la CEPAL, que nucleó un conjunto de economistas liderados por el ya en ese tiempo famoso Raúl Prebisch. En el trabajo de Montecinos y Markoff (2001) se argumenta que el marco teórico de la CEPAL se orientó hacia el ambicioso proyecto de establecer una nueva escuela de pensamiento económico como base en políticas de desarrollo específicas para países no industrializados. Separándose de la visión neoclásica de la economía que promovía una estrategia económica única para todos los países, y tanto criticando como tomando algunos de los conceptos keynesianos, la CEPAL y Prebisch pusieron sobre la mesa la idea de que países centrales y periféricos, avanzados y en desarrollo, deberían seguir diferentes políticas económicas y de desarrollo. La ventaja comparativa postulada por Ricardo no benefició a América Latina debido a que los precios internacionales de los productos agrarios tendían a caer. De este modo, la necesidad de industrializar y proteger las incipientes industrias de la competencia extranjera sería crucial para el avance en términos de desarrollo. Rol activo del Estado a partir de subsidios a la industria, protección arancelaria y planificación económica fueron las estrategias centrales para el desarrollo. Como los ejes del pensamiento de la CEPAL se tornaron hegemónicos en la región, la mayoría de los países adoptó este modelo, el modelo de sustitución de importaciones (MSI), a partir de la ideología denominada “desarrollismo”.

El argumento de CEPAL era que a partir de la protección del Estado y la planificación activa, América Latina estaba en condiciones de superar la tradicional estructura agraria, tornarse más productiva y clamar por su lugar entre las sociedades industrializadas modernas. Sin embargo, durante la década del sesenta, la llamada “fase sencilla” del MSI había acabado. Las industrias livianas habían sido sustituidas pero la producción de bienes de capital así como la industria pesada seguían dependiendo de las economías centrales a partir de la necesidad de importar los bienes de capital. El crecimiento se estancó, la inflación creció y el déficit fiscal se tornó crecientemente inmanejable.

De la crisis nació la más famosa de las teorías sociales provenientes de la región: la “teoría de la dependencia” (Cardoso y Faletto, 1979; Gunder Frank, 1970). El así llamado “dependentismo” le debe a la CEPAL la idea de “economías centrales” y “economías periféricas”, así como la noción de “deterioro de los términos de intercambio”. Para los teóricos de la dependencia, el problema de América Latina no sólo tenía que ver con la relación entre economías centrales y periféricas, sino también con la interacción de capital doméstico y extranjero, y con la estructura de clases en la región. El carácter monopolístico de las multinacionales, la debilidad de la burguesía doméstica, el carácter de enclave de algunas economías de la región (en que el beneficio de la inversión era explotado exclusivamente por las elites extranjeras y el capital internacional) y la internacionalización de los mercados domésticos fueron los principales factores que permiten explicar el peculiar camino de desarrollo de la región, que descansa en una estructura de clases en que el capitalismo de renta resultaba jerarquizado frente a una débil burguesía industrial.

Un grupo de académicos y universidades de Estados Unidos y también (aunque de manera menos visible) de América Latina comenzaron a pensar estrategias alternativas de desarrollo para la región desde una perspectiva extrema y diametralmente opuesta al dependentismo. En la Universidad de Chicago, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en la Universidad Católica de Chile un nuevo tipo de ortodoxia comenzaba a tomar forma: el pensamiento económico neoclásico. En radical contraposición al “dependentismo”, este grupo no creía que las ideas de la CEPAL permitieran un desarrollo sostenido y real. La CEPAL y el MSI eran un problema, pero lo habían sido desde el comienzo. Mientras la teoría de la dependencia promulgaba la intervención del Estado en la economía y la destrucción de las elites agrarias, el pensamiento neoclásico vio al MSI como el freno para el desarrollo de América Latina porque castigaba justamente al sector que tenía la mayor ventaja comparativa: el agro.

Si el Perú de Velazco Alvarado y el Chile de Salvador Allende intentaron profundizar el MSI, “los golpes militares de la década de 1970 en el Cono Sur de América Latina abrieron la puerta a otro experimento, aún más radical, en busca del desarrollo social y económico en la región” (O’Donnell, 1997b). Chile, en particular, se convirtió en el primer laboratorio en el mundo para el resurgimiento de la economía neoclásica. “A través de la privatización masiva, la eliminación de aranceles y liberalización de los mercados financieros Chile devino, luego del Thatcherismo y Reaganismo, en la meca de los *Chicago boys*” (Kaufman, 1979).

El final del MSI y la derrota del “dependentismo” dieron así lugar a la tercera fase en el camino del desarrollo económico: el neoliberalismo, o lo que ha sido llamado nuevo modelo exportador (NME), cuyo desempeño no trajo los resultados esperados: ni mayor crecimiento promedio, ni mayor volumen de empleo ni “premios” a los sectores con menor capital humano.

Hacia inicios del presente siglo, el impulso neoliberal pierde ímpetu y da lugar a una crisis paradigmática, aún no asumida, y ante la cual el pensamiento económico dominante da muestras “kuhnianas” de defensa del paradigma y ocultamiento de las anomalías. Los vientos de cambio se ubican no sólo en algunos académicos dispuestos a revisar con coraje sus postulados, y en las agencias internacionales que deben dar cuenta de sus consejos pasados, sino sobre todo en una ola política popular que ha otorgado su legitimidad a gobiernos al menos retóricamente enfrentados al llamado Consenso de Washington. El derrotero final y la suerte de estos gobiernos dependerán no solamente de su voluntad y capacidad sino también de la calidad de sus democracias y los sistemas políticos. Ello nos lleva a revisar someramente la “cuestión democrática”, otra promesa de larga data con recurrentes incumplimientos en América Latina.

LA BÚSQUEDA DE LA DEMOCRACIA Y LA REPÚBLICA PERDIDA

Afianzar la democracia y ordenar la república forman parte de otra de las promesas que América Latina esperó capturar temprano en el siglo XX. Sin embargo, también esta promesa se mostró esquiva en su concreción. Mientras Argentina (1912) y Uruguay (1917) alcanzaron el sufragio secreto universal masculino en forma temprana, la mayoría de los países de la región combinaron regímenes oligárquicos, populistas y militares, intercalados con períodos cortos e inestables de democracia durante casi todo el siglo XX. Incluso Argentina, en ese tiempo una nación avanzada comparable con las principales naciones europeas, cayó bajo un régimen autoritario en la década del treinta, retornando a una estabilidad democrática en 1983. Chile, Uruguay y Costa Rica (este último país espe-

cialmente a partir de la década del cuarenta) son los únicos países de la región con una razonable y estable, aunque no perfecta, democracia.

Un conjunto importante de académicos han estudiado la región y las causas de sus éxitos y sobre todo de sus fracasos en términos de estabilización democrática. Algunos de estos académicos se han centrado en América Latina mientras que otros han integrado la región en una muestra mayor de países y regiones; pero en su mayoría los autores han coincidido en señalar que América Latina es un *puzzle* particularmente interesante y promisorio. La teoría de la modernización ha sido, como veremos, el paradigma dominante en términos de desarrollo y de cambio social. La versión política de este paradigma ha sido particularmente importante, y en Seymour Lipset recibió uno de los tratamientos más destacados. En su clásico artículo sobre democracia y desarrollo, Lipset propone una idea simple pero poderosa: “No es simplemente el capitalismo el que conduce a la democracia, sino también el crecimiento y el desarrollo social” (Lipset, 1959). Según esta hipótesis, América Latina no ha sido democrática porque no ha sido rica; la democracia florecería con el crecimiento económico. Aumentando la riqueza, expandiendo la clase media y la educación, los países que caminaran hacia la industrialización, deviniendo sociedades modernas, alcanzarían también regímenes democráticos.

Desde otra perspectiva, Robert Dahl y Samuel Huntington propusieron una hipótesis que permitiría explicar las fallas de la democratización en América Latina: “la ausencia de orden” (Huntington, 1957; 1968; 1991; Dahl, 1971). La tesis de Dahl sostiene que los países que incorporaron a las masas antes de institucionalizar las reglas del juego fracasaron en el intento democrático. Para Huntington, en América Latina se registran sociedades pretorianas en las que el orden no puede ser construido junto con la inestabilidad. Esta falta de estabilidad política, consecuencia del rápido crecimiento económico y del consecuente cambio social, colabora en explicar el creciente rol de los militares como constructores del orden y las instituciones. Estos serían actores clave de la política. Ni Lipset, ni Huntington, ni Dahl construyeron sus teorías para América Latina; y en contraste con la proliferación de teorías económicas realizadas desde la región, esta ha construido sólo un único cuerpo teórico como respuesta crítica a anteriores teorías políticas sobre la región.

A contrapelo de las tesis modernizadoras, Guillermo O'Donnell se preguntó por qué las naciones más ricas de la región estaban bajo regímenes autoritarios en las décadas del sesenta y setenta (O'Donnell, 1979; 1997b). Desde su punto de vista, un nuevo tipo de autoritarismo estaba creciendo en América Latina, resultado de las tensiones y cuellos de botella políticos que el MSI había creado. El autor llamó a

los gobiernos que ilustraban este nuevo tipo político como “regímenes burocrático-autoritarios”. Estos regímenes se caracterizaron por neutralizar las demandas de la clase trabajadora y de la clase media, profundizando al mismo tiempo el MSI. Contrariamente a lo propuesto por Lipset, O'Donnell sugirió que “en economías ricas las dictaduras eran en sí una posibilidad” (O'Donnell, 1979; 1997b). Más aún, en el encuentro entre MSI y dependencia, estos regímenes eran un producto probable. Su expansión en la década del setenta sugiere que O'Donnell no estaba muy lejos del acierto, incluso cuando estos regímenes pudieran eventualmente minar más que profundizar el MSI (casos de Chile, Uruguay y Argentina post 1976, aunque no los de Brasil y Argentina en la década del sesenta, regímenes que O'Donnell estaba observando al construir su teoría a fines de esos años).

En la década del ochenta, la región regresó a la democracia y el foco de los nuevos estudios comparativos se centró en los factores que posibilitaron esa transición. Según Huber (1988), estos estudios renunciaron a las explicaciones estructurales y de largo plazo, salvo excepciones. De acuerdo con O'Donnell y Schmitter (1986), estos trabajos centraron sus modelos de análisis en las opciones concretas y en las estrategias que en cortos períodos de tiempo fueron utilizadas por los actores en el pasaje de los regímenes burocráticos autoritarios hacia las noveles democracias. La mayor contribución de los estudios sobre transiciones y consolidaciones democráticas fue el reconocimiento de la contingencia y la acción estratégica como factores críticos para entender los procesos políticos de corto, mediano y largo plazo. Al tiempo que las democracias se afianzaban en la región, otro nuevo cuerpo de literatura fue emergiendo en relación con la calidad de las mismas (O'Donnell, 1997a; Agüero y Stark, 1998; Coppedge, 2001; Altman y Pérez Liñan, 1999; Karl, 1995; Linz y Stepan, 1996). Esta literatura agregó, a las viejas nociones de orden y gobernabilidad formuladas por Huntington, los problemas de *accountability* y primacía de la norma (*rule of law*) (O'Donnell, 2004). Además, y como nunca antes, los debates sobre sistemas de partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Coppedge, 1998) y las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo (Shugart et al., 1992; Morgestern, 2002) se han tornado un campo de estudio cotidiano para los latinoamericanistas.

Finalmente, luego de la “transitología”, se ha hecho visible un retorno al nivel macro, a narrativas más comprehensivas y a interpretaciones de tipo estructural. Collier y Collier (1991) y Rueschemeyer et al. (1992) retornaron a las preguntas sobre los “procesos democráticos en la historia de América Latina”. Collier y Collier introdujeron la idea de “coyunturas críticas” (*critical junctures*) para entender la estabilidad y apertura de los regímenes como un producto de las formas y tipos

de incorporación de los sectores populares. Rueschemeyer y otros proponen una revisión del clásico trabajo de Barrington Moore (1966) sobre democracia y dictadura, construyendo tal vez la mejor explicación neomarxista sobre democracia y lucha de clases en el mundo y América Latina hasta el presente.

INEQUIDAD, SOCIEDADES DUALES, POBREZA Y MODERNIDAD DESIGUAL

De acuerdo con Kuznets y su famosa curva en forma de *U* invertida, los países incrementarían la inequidad en la etapa de *take off*, pero esta se iría moderando al ingresar en la segunda etapa de la industrialización. La brecha de desigualdad se iría cerrando en la medida en que el crecimiento económico y la industrialización alcanzasen mayores niveles relativos (Kuznets, 1959). América Latina tiene en esta área el dudoso mérito de ser la región más desigual del globo. Para muchos académicos, la región constituye un caso disonante de crecimiento sin equidad, siendo que el crecimiento de la brecha en el *take off* no se ha cerrado posteriormente.

Además de que la desigualdad es extremadamente alta, no se han verificado en la región otros aspectos del desarrollo social moderno. La teoría de la modernización, con su fe en la evolución lineal y el crecimiento continuo, predijo la transformación de las sociedades agrarias atrasadas en modernas sociedades industriales, lo cual implicaba mayor urbanización, transiciones demográficas, estructuras sociales más complejas con clases medias dominantes; sociedades que, aunque estratificadas, tuvieran algún nivel de movilidad social para el conjunto de la población. Al tiempo que la sociedad se modernizara, la población iría adquiriendo roles y estatus modernos, moviéndose desde el medio rural al urbano, de la casta a la clase y, muy especialmente, desde la condición de población no educada a la condición de población educada. Las variables que estructuran el pensamiento de Talcott Parsons caracterizan esta fe en el desarrollo. Lo adscripto daría lugar al desempeño, lo particular a lo universal, lo afectivo a lo neutral, y las instituciones orientadas hacia propósitos generales cederían lugar frente a otras orientadas a fines específicos. Una pequeña parte de la región se parece, a primera vista, al mapa predicho por la teoría de la modernización, pero las sociedades latinoamericanas continúan siendo ampliamente duales, combinando aspectos y regiones modernas con otras absolutamente premodernas. La incorporación a la sociedad industrial moderna es un fenómeno que ha ocurrido para menos de la mitad de su población. Ciertamente, el MSI significó un empuje decisivo hacia la atenuación de la segmentación, aunque esto sólo se plasmó realmente en algunos países. América Latina continúa segmentada,

desigual y dual, siendo para muchos la modernización una maldición más que una posibilidad.

Entre los teóricos de la modernización, versiones más sofisticadas fueron elaboradas desde América Latina procurando atender esta realidad. Los escritos de Gino Germani (1962; 1971) y de Peter Heintz (1971) en los años sesenta fueron tal vez los mejores exponentes de esta corriente crítica aunque leal a la teoría clásica de la modernización. En su trabajo, articulado a la teoría de la modernización y articulador de la misma, abrevando de la tradición estructural funcionalista, entre otras, Germani reconoce la irregular e incompleta naturaleza de la modernización en América Latina. En su opinión, esto se debe a la asincronía con que la región se ha movido desde lo tradicional a lo moderno en diferentes dimensiones de la vida social. Un aspecto central de su forma de comprender las fallas de América Latina es la limitada capacidad de la economía para incorporar a los migrantes internos en mercados laborales completamente modernos y la consecuente tensión política que este problema genera. En la medida en que trabajo, educación, estatus urbano, ciudadanía política y patrones de consumo modernos converjan, tendrá lugar una completa y continua incorporación de la población.

Para Heintz el problema es menos simple y tiene una más profunda base estructural. A medida que las clases altas o elites permiten y promueven la modernización, al mismo tiempo ponen en peligro sus bases de poder y privilegio (Heintz, 1971). Por tanto, las elites son proclives a expandir e incorporar a la población sólo en ciertas áreas de la modernidad: el estatus urbano y la educación resultan las menos peligrosas. Sin embargo, las elites no estarían dispuestas a erosionar su monopolio político ni la base económica de su poder. Para Heintz (1971), este desarrollo desbalanceado no tiene una solución única y el punto de llegada de América Latina no necesariamente tiene que ser el ideal occidental de modernización.

Al tiempo que el MSI y su promesa de modernidad industrial entraron en crisis y eventualmente fueron enterrados, el desarrollo social fue repensado desde dos perspectivas diferentes: dependencia y economía neoclásica. Para la primera, la revolución social y nacional era la única ruta hacia la igualdad y el desarrollo social robusto. Para la segunda corriente, la retirada del Estado y el retorno al libre mercado y la economía abierta eran la única solución posible. La segunda mitad de los años ochenta y la década del noventa estuvieron bajo la hegemonía de la fe neoliberal, cuya clave hacia el desarrollo fue la incontestable política de crecimiento orientado hacia el mercado. Sin embargo, hacia fines de los años noventa, los trabajos anteriores de la CEPAL y la noción de “transformación productiva con equidad”, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de su idea de

desarrollo humano, reclamaron un lugar autónomo para los problemas de inequidad y pobreza, obligando a los académicos y políticos a repensar el problema del desarrollo como un juego más complejo que el mero crecimiento económico. El reciente trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), algunas universidades de Estados Unidos y académicos latinoamericanos también contribuye a dar nueva forma a la idea del desarrollo y de los estudios comparativos a escala mundial (Birdsall et al., 1998).

América Latina ha sido un laboratorio para las ciencias sociales a lo largo de su historia, tanto por la riqueza de sus experiencias como por sus caminos comunes: el experimento desarrollista en Chile con Frei, el experimento socialista de Allende y el experimento neoliberal de Pinochet son sólo una pequeña parte del mosaico que incluye las excepcionalidades democráticas de Costa Rica y Uruguay; el revés argentino en materia de desarrollo; la resiliencia de la democracia en Colombia a pesar de su permanente estado de violencia; la promesa, fracaso y nueva promesa del petróleo en Venezuela; la experiencia original de desarrollo en Brasil; el experimento de Alvarado en Perú; la revolución mexicana y su legado original de un partido único no socialista; y las revoluciones guerrilleras en Centroamérica. América Latina tiene más que suficiente material para los comparativistas en busca de escenarios para “testear” teorías e identificar casos desviados que permitan revisar las mismas, y mucho más para aquellos que buscan la excepción que confirme la regla. Pero, ante todo, América Latina permanece siendo una unidad, una región que elige los ideales occidentales y el capitalismo (con la excepción de Cuba, que constituye un caso de interés en sí mismo) y que siempre ha visto maniatados sus intentos por el logro de dichas metas. América Latina siempre será un *puzzle* por resolver.

El breve recuento y recorrido sobre las desventuras desarrollistas y las teorías que buscaron dar cuenta de las mismas pretende ser una advertencia al lector. Evitaré cualquier propuesta o adhesión a los paradigmas aquí presentados. Estos no carecen de utilidad, pero no en tanto explicaciones holísticas del desarrollo latinoamericano, sino en tanto piezas que nos permitan recomponer una mirada desde la economía política en su mejor tradición. Una mirada que vuelva a integrar lo político, lo económico y lo social como sustancia inseparable para pensar el problema del desarrollo latinoamericano. A quien mejor presenta, al menos a mi juicio, lo que constituye una mirada fértil desde la economía política, corresponde dejarle la palabra:

Se entiende a la Economía Política a la manera de como lo hicieron pensadores transdisciplinarios como Marx y Polanyi, esto es, como una integración de tradiciones en que las catego-

rías centrales son: la clase, no la elite; el poder, no la autoridad o la influencia; el conflicto, no el equilibrio homeostático; la configuración de intereses y coaliciones, no el complot (este es siempre un fenómeno individualizado, concreto, focalizado); las desigualdades reales, no las igualdades formales; los legados históricos locales y las constelaciones de poder internacional, no la voluntad de un gobierno. Conforme a esta tradición el investigador deberá escoger indicadores sustantivos, no formales. Y deberá asimismo contextualizar estos indicadores para evitar tomar como igual lo diferente. En resumen, asumir un enfoque crítico de Economía Política supone aceptar una amplia avenida estructural, sociohistórica y comparativa para explicar los fenómenos y procesos sociales (Errandonea, 2006).

Esta no es a mi juicio la avenida que han elegido en términos generales las agencias internacionales y la academia, volcadas desde la economía y la ciencia política a pensar el problema del desarrollo latinoamericano. Si bien ha mejorado notoriamente la integración entre las miradas políticas y económicas, ambas disciplinas tienden todavía a reducir un enfoque al otro, evidenciando los economistas un muy pobre manejo de los conceptos y categorías de análisis de la disciplina política, y los politólogos un pobre manejo del bagaje teórico e instrumental usado por los economistas. Pero tal vez lo que más ha faltado en estas miradas ha sido el componente sociológico, incluyendo la sociología política, y el ingrediente demográfico.

EL DEBATE DESARROLLISTA ACTUAL: ¿TROPEZANDO DOS VECES CON LA MISMA PIEDRA?

El debate desarrollista en América Latina se encontró en los años noventa poblado por actores entusiastas que tendieron a ver y buscar relaciones en espacios temporales acotados y muchas veces breves. La influencia de la matriz neoclásica en economía y de acción racional en la ciencia política tiende a orientarse a identificar y dirimir relaciones entre variables del “aquí” y el “ahora”. Los modelos de acción racional, por ejemplo, analizan los comportamientos de los agentes sin un estudio complementario de los contextos que moldean las preferencias de dichos agentes (Pierson, 2005). Las exigencias de un discurso y un contexto político que demandan a gobiernos y agencias multilaterales resultados económicos y sociales con premura han llevado a estos actores a apoyar y procurar *quick fixes* sobre la base de un paradigma que en realidad tiende a prometer, en su esencia, disciplina y sacrificio hoy para beneficios agregados mañana. Esta combinación conducía necesariamente a la frustración, y así sucedió. Los últimos años de la década del

noventa y los inicios del nuevo milenio mostraron un escenario decepcionante, con tasas de crecimiento modestas o nulas y, por sobre todas las cosas, una desigualdad creciente y niveles de pobreza similares a los de finales de la “década perdida”. La promesa neoliberal de finales de los ochenta e inicios de los noventa poseía sin duda novedades, pero en algunos aspectos reproducía viejos cantos de sirena. La idea que estaba detrás de esta promesa era que América Latina debía adoptar las políticas de los países centrales de capitalismo liberal y que, si esto era asumido, el proceso brindaría otros frutos del desarrollo: estabilidad del crecimiento, clases medias, democracias estables y desarrollo social. Ahora bien, ni los países centrales habían adoptado cabalmente las políticas prescriptas por el Consenso de Washington, ni las condiciones de América Latina eran similares a las de los países centrales en relación a plataformas socioestructurales y políticas de partida.

Lo que falla en este impulso liberal es una mirada que reconozca dos elementos centrales de todo buen análisis desarrollista: contexto y tiempo. Modelos monoeconómicos de soluciones rápidas predominaron sin prestar atención a los contextos específicos de aplicación, o prestando una atención muy llana, que no reconoció los efectos de tipo *path dependent* (patrón de dependencia histórica) que un desarrollo como el latinoamericano generó a lo largo de su historia⁵. Recientemente, tanto desde el BID como desde el Banco Mundial se revisaron las recetas hegemónicas durante la década del noventa en América Latina. Luego de haber insistido a finales de esos años en que el problema de la creciente lentitud del desarrollo latinoamericano respondía a que las reformas prescriptas no se habían asumido en forma integral y adecuada, la evidencia más reciente obliga a estas agencias multilaterales a una revisión más honesta de los logros y limitaciones de la década. En buena medida, la miopía de estos actores se asemeja a la de una izquierda que en el pasado oponía un modelo real de desarrollo –con sus logros y limitaciones– a un modelo ideal de desarrollo. Las advertencias que indicaban economistas como Rodrik, Krugman o (mirando un poco más atrás) Hirschman cayeron al menos hasta finales de los años noventa en oídos sordos. En la actualidad dichos autores son cita común en los escritos del Banco Mundial –no así Stiglitz, a quien se lo considera despectivamente un *best seller*– pero la esencia de lo que estos autores pretendían explicar sigue siendo en muchos casos poco escuchada.

⁵ Para un análisis acerca de cómo la dimensión histórica constituye una cuestión relevante para la comprensión de patrones de causalidad, debe verse la importante corriente de institucionalismo histórico presente en la ciencia política y la sociología norteamericana reciente. En el enfoque *path-dependence* los eventos iniciales disponen secuencias subsiguientes que tienen incidencia en los resultados finales (Mahoney, 2001; Pierson, 2005).

Un buen ejemplo de esto es el texto que con mucha expectativa finalmente se materializó en el volumen del Banco Mundial sobre América Latina y la desigualdad (World Bank, 2003). Más allá de muchos aportes de sumo interés donde se identifica el problema de la desigualdad en la región y algunas de sus posibles implicaciones, en términos generales el volumen resulta un esfuerzo un tanto fútil en ejercicio de *blame avoidance* al tiempo que reitera recetas y defiende prescripciones –privatización de empresas públicas, aumento de los impuestos tan poco como sea posible, generación de cuasi mercados en los sistemas de prestación social, mercantilización de la seguridad social– que se apoyan nuevamente en una confianza ingenua en los mecanismos de mercado. Luego de haber sugerido a la región que construyera sus incentivos, sistemas de protección social y mecanismos de distribución sobre las espaldas de un mercado que descansa en la sociedad más desigual del mundo, cargada de privilegios y corrupción, apoyado en el 5% más rico de la población, el Banco Mundial descubre que América Latina siempre fue desigual y que dicho problema limita las posibilidades y beneficios de una reforma estructurada sobre un mercado de dicho tipo. Su incapacidad visceral para confiar en mecanismos redistributivos contruidos desde la ciudadanía y la política, y su fe persistente en modelos de mercado, inhiben la capacidad de traducir una honesta preocupación por la modestia de los logros sociales en un fértil camino de introspección.

Una parte importante de los diferentes capítulos de este volumen procura indicar la multidimensionalidad de la desigualdad y sus causas, y la imposibilidad de asignar a las acciones de los gobiernos y a las *policy prescriptions* el grueso de la responsabilidad. Pocos dudan que la desigualdad sea sumamente rígida y difícil de modificar. Salvo casos extremos, nadie asignaría toda la responsabilidad en materia de desigualdad al Consenso de Washington. Pero lo que resulta poco creíble desde un punto de vista tanto teórico como empírico es que los años de recetas de mercado no hayan producido un incremento o al menos una ausencia de impactos positivos sobre la desigualdad. El texto en cuestión presenta una regresión simple que sugiere la ausencia de relación entre reformas estructurales y desigualdad. En otro texto anterior, quien escribe presentaba (con los datos del índice de Gini de la CEPAL) un gráfico similar con un R cuadrado superior a 0,5, usando un modelo de *lag* similar. En ningún caso me atrevería a afirmar con dicha evidencia que las reformas estructurales causaron por sí solas dicho incremento de la desigualdad. La pregunta relevante no es si el Consenso de Washington es el responsable por el incremento de la desigualdad; el problema es que (ambos gráficos lo sugieren y un conjunto de estudios econométricos también) el Consenso de Washington colaboró

poco o nada a disminuir la desigualdad. Decir que el incremento de la desigualdad en América Latina no fue superior en este período al del resto del mundo implica indicar que la región más desigual del mundo incrementó su desigualdad en tasas similares al resto; por lo cual lo hizo probablemente en niveles absolutos superiores. En cualquier caso, el texto referido, más allá de estas críticas, arriba a algunas conclusiones que deben ser bienvenidas y que al menos abren las puertas para repensar el rol del Estado en materia de combate a la desigualdad. En palabras del Banco Mundial:

Este capítulo se aleja de dos observaciones comunes. La primera es que el camino que va desde las inversiones en educación a la reducción de la desigualdad puede ser muy lento, y que existe espacio para la redistribución directa de ingresos, mientras lo otro ocurre. La segunda es que los países desarrollados –que presentan mayores logros educativos, menor desigualdad educativa y sectores agrarios menores– tienden a tener sistemas de redistribución de ingreso mayores, no menores. La menor desigualdad de ingresos en los países europeos responde en buena medida a sistemas permanentes, y políticamente sustentables, de redistribución de ingresos, intermediados por el Estado (World Bank, 2003: 392).

Ahora bien, a pesar de la excelente noticia que implican estos dos reconocimientos lisos y llanos de verdades que en otros espacios de producción académica no eran siquiera cuestionados, las agencias multilaterales de crédito deben dar el siguiente paso y pensar instrumentos y dispositivos concretos que permitan construir estos “sistemas permanentes y políticamente sustentables de redistribución de los ingresos intermediados por el Estado”.

Si la desigualdad es un problema central no sólo para el desarrollo social sino también para el desarrollo económico, entonces hemos perdido ya dos décadas de posible combate a dicho flagelo. No fue parte del consejo de las agencias multilaterales incrementar la carga impositiva, fortalecer en estos sistemas los tributos directos progresivos, redistribuir tierras, o generar sistemas de protección social anclados en mecanismos no contributivos. Sí fue parte del consejo liberalizar el sistema financiero, ir a un sistema de impuestos indirectos, controlar el gasto –incluido el social–, privatizar la seguridad social –poco o nada se dijo sobre los pilares no contributivos–, generar cuasi mercados en salud y educación, y desregular el mercado laboral. No caben dudas de que enfrentar el desafío de la desigualdad no es simple, y menos aún con los Estados patrimonialistas, rentistas, ineficientes e ineficaces que caracterizan a la región. Tampoco creo que todas estas medidas enalte-

cidas desde las agencias multilaterales fueran necesariamente negativas⁶. Pero lo que se debe entender de una vez por todas es que no existen atajos para el desarrollo que pasen por los mercados desregulados. En rigor, esto es así porque no existen mercados desregulados. Existen mercados regulados por malos Estados, por mediocres Estados, por buenos Estados y por excelentes Estados. La calidad de los mercados dependerá, en buena medida, de la calidad de los Estados.

Asimismo, la comprensión de las dinámicas sociales estuvo ausente en buena parte del discurso de los años noventa. La hegemonía económica relegó a un segundo plano lo que las familias hacían con cosas que no fueran su dinero. Pero las familias y las personas hacen mucho más que ganar dinero y gastarlo. Por ejemplo, se procrean. La clave demográfica sólo fue usada en toda su potencia para entender y colocar en la agenda el problema del envejecimiento y su impacto sobre los sistemas de seguridad social. No lo fue para entender e incorporar la noción de “ventana de oportunidades demográfica”, ni las brechas de fecundidad y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad. No quiero decir con esto que no existan documentos sobre el tema. Sí los hay, y algunos de ellos muy buenos. Pero rara vez asumieron estos temas el estatus de agenda que sí tuvo el herramental económico más puro y duro.

El encuentro producido entre institucionalismo y teoría neoclásica aporta una nueva mirada a los problemas de desarrollo que coloca en el Estado y otras instituciones regulatorias un rol finalmente relevante para el análisis. Pero mucho me temo que la tendencia a buscar causas rápidas de efectos rápidos en modelos descontextualizados vuelva a predominar en este análisis, dejando de lado la materia que forma la esencia de lo que somos: “tiempo y circunstancia” (Pierson, 2005). No abogo a partir de esto por el caso a caso. Creo en las regularidades, en medirlas y sistematizar sus relaciones. Pero creo que debemos medir mucho más los contextos, y sistematizar nuestras relaciones desde modelos mucho menos aditivos de causalidad y más dependientes del tiempo y de modalidades químicas de causación. Como se ha mostrado, los resultados en términos de causalidad no solamente están ligados al comportamiento agregado de las variables, sino que dependen estrechamente de cómo estas interactúan para generar dicho resultado (Ragin, 1987; 2000). A su vez, la interacción de dichas variables en el análisis de trayectorias de desarrollo se produce en una interfase histórica que condiciona el patrón de secuencias esperable para cada caso (Pierson 2005).

6 En muchos casos una apuesta a mecanismos de mercado resulta no sólo más eficiente sino también menos regresiva que la acción redistributiva de algunos Estados latinoamericanos, dado que dicha redistribución es regresiva en términos absolutos. El sistema de pensiones estatal de Brasil es tal vez uno de los ejemplos más flagrantes de esta realidad.

Este apego excesivo a los modelos cuantitativos, de tipo *variable oriented*, de agregación, asume formas reificadas de uso y utilización de datos que muchas veces no son contextualizadas y menos aún capturadas para representar la complejidad causal del proceso de desarrollo. Con los mismos datos es casi siempre posible decir cosas distintas y, además, si uno tortura al “dato” lo suficiente, al final ellos confiesan, dice el refrán popular. Un ejemplo de lo primero se encuentra en el texto referido. Un ejemplo de lo segundo se encuentra en los innumerables modelos econométricos en los que la preocupación por la exactitud del tercer dígito luego de la coma, o la persecución miope de asteriscos de significación, oscurecen la presencia de una o dos interpretaciones sensatas para un cuadro bivariado o una regresión simple. He escuchado incluso la acusación de falta de “cientificidad” por no presentar los tan ambicionados asteriscos, sin que esas mismas personas se pregunten por la calidad de una información cargada de vicios de confiabilidad y de registro⁷.

Lo que resulta más preocupante en este tortuoso proceso de formación de agenda desarrollista es que el descrédito de las reformas liberales de los noventa y el descrédito –por momentos injusto– de sus impulsores da por tierra con algunos aciertos que no debemos olvidar en los diagnósticos que estas mismas instituciones realizaron de algunos de los problemas de desarrollo en los años ochenta. Su crítica a algunos aspectos económicos y sociales del final del MSI, su insistencia en el carácter regresivo de un modelo basado en la protección de un grupo reducido de empresarios, trabajadores formales privados y funcionarios estatales, su crítica a una política social de retórica universal pero orientada a la clase media y su planteo sobre la ventana comercial desaprovechada entre los años sesenta y setenta en una América Latina que se colocó de espaldas a la globalización son esencialmente correctas. La incapacidad de la *intelligentzia* de izquierda de hacer suyas estas críticas y proponer un modelo realmente alternativo tiene buena parte de la responsabilidad por la hegemonía simplista de modelos de mercado que luego descendió sobre la región. El regreso a un populismo irresponsable en materia económica y social constituye hoy un riesgo cercano, claro y presente en muchos países de la región.

Tanto desde miradas neodependentistas y desarrollistas como desde las teorías basadas en la economía neoclásica es indispensable

7 Que no se lean estos comentarios como una crítica *in totum* a los modelos cuantitativos y a la creciente sofisticación que nuevas fuentes de información e innovaciones instrumentales han permitido. Por el contrario, creo que los avances en este campo han sido positivos. Es a un cierto tipo de práctica simplificada y simplista, y bastante extendida en las agencias multilaterales y en algunas esferas puras y duras de la academia, a la que me refiero. Por su parte, para quienes niegan la importancia y productividad de poner números a las cosas y vincular estos entre sí, no tengo mayores comentarios.

regresar a un análisis que coloque en el centro los grandes problemas históricos de las sociedades latinoamericanas: la desigualdad, el empleo, las dinámicas demográficas y la debilidad del Estado, y muy especialmente del Estado Recaudador y del Estado Social. Estos cuatro grandes conjuntos de problemas se encuentran interrelacionados en la historia latinoamericana y en su presente. Un análisis de ellos tendría que desterrar las soluciones estatal-corporativas que predominaron hasta los años setenta, pero también debería exiliar la confianza ingenua en mercados eficientes sin Estados eficaces, dejando en el canto de sirena del capital humano la única esperanza proactiva de contribución de los Estados sociales latinoamericanos al desarrollo nacional.

Capítulo II

AMÉRICA LATINA Y LAS MARCAS DISTINTIVAS DE SU DESARROLLO SOCIAL: UNA COMPARACIÓN GLOBAL

¿EXISTE UNA RUTA latinoamericana de desarrollo? Para muchos la heterogeneidad de la región obliga a una respuesta tajante y negativa. ¿Qué tienen en común Guatemala y Chile, o Uruguay y Perú? Para algunos autores, estos países tenían mucho en común pero se encontraban en diferentes estadios de desarrollo. Para otros, representaban modelos de desarrollo diferentes. El debate sobre la heterogeneidad del desarrollo latinoamericano siempre ha oscilado entre distinciones de nivel y de tipo. Perú es más desarrollado que Honduras, pero menos que Argentina. O bien, Perú es el “modelo de desarrollo del Pacífico”, Honduras el “modelo centroamericano”, en tanto que Argentina está más cerca del modelo de “colonias de asentamiento blanco”. En cualquier caso, tanto por las distinciones de nivel como, con mayor razón, cuando las distinciones son de tipo, la academia ha tendido a enfatizar la varianza dentro de América Latina. Esta actitud está sin embargo teñida de una cierta esquizofrenia. Al tiempo que pocos estudiosos aceptarían hablar de América Latina como una región homogénea, muchos tienden a utilizar el denominativo sin especificaciones de varianza, especialmente cuando se refieren a la clave histórica y a eventos que ocurren en la región. Así, el MSI, la crisis de la deuda, la “década perdida” y el nuevo modelo exportador son *etapas económicas* de América Latina. Asimismo, los regímenes oligárquicos, las etapas populistas, las democracias, sus caídas y las redemocratizaciones son *etapas políticas* de América

Latina. Claro está que a poco de andar la academia indicará que no todos los países atravesaron estas etapas, que no todos lo hicieron de igual manera y que para diferentes países significó cosas diferentes. En suma, nuevamente el cuidado con la varianza interna. El problema con este debate es que el mismo es irrelevante o, en rigor, no puede ser respondido desde el interior de América Latina.

Para responder al interrogante respecto de si América Latina presenta o no elementos comunes que la diferencian de otras regiones de desarrollo, además de la breve recapitulación histórica que se presentó en el capítulo precedente, necesariamente debe realizarse un análisis comparativo empírico entre esta región y las restantes. El problema en este punto es que, en efecto, la varianza en materia de niveles de desarrollo es extremadamente alta en la región. Por ello, cuando se intenta tipificar a América Latina en un enfoque comparativo con otras regiones, la evidencia parece indicar que no existe una pauta latinoamericana. En efecto, si realizamos un análisis de conglomerados con variables de PBI, mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer para el conjunto de países en el mundo, América Latina no se presentará como un conglomerado autocontenido. Por el contrario, los países más desarrollados se unirán a parte del Asia desarrollada y a Europa del Este, en tanto países de desarrollo medio lo harán a otros países más pobres de las ex Repúblicas Soviéticas, etc. Pero en rigor estos agrupamientos se producen por diferencias de nivel, no de tipo.

La estrategia analítica para abordar el problema de las comunidades requiere por tanto de un abordaje en dos etapas. En primer lugar, debemos establecer los estratos de desarrollo económico y humano en América Latina y el resto de mundo. En segundo lugar debemos procurar establecer si al interior de estos estratos es posible identificar a América Latina como región sustantiva antes que denotativa. Para ello, en este capítulo se establece un análisis primario de niveles de desarrollo y, al interior de este, de tipos o perfiles de desarrollo.

MARCAS REGIONALES EN PERSPECTIVA COMPARADA, TIPOS DE ESTADO SOCIAL Y DESAJUSTE ENTRE RIESGO Y PROTECCIÓN EN EL PASADO

América Latina presenta un amplio abanico de desarrollo que cubre desde los países de desarrollo humano alto hasta aquellos de desarrollo humano medio-bajo. Un simple ejercicio de comparación de medias en materia de desarrollo humano (Tabla 1) permite observar rápidamente cómo cada subgrupo latinoamericano se encuentra emparentado en sus logros con otros países del globo.

Tabla 1
Los países y sus niveles de desarrollo humano al inicio del milenio*

	Media
Grupo de ingreso medio-alto y alto - IDH alto	
Tigres asiáticos	0,898
Europa del Este	0,850
Latinoamérica	0,839
Grupo de ingreso medio y medio-alto - IDH medio y medio-alto	
Península Arábiga	0,783
Latinoamérica	0,778
Europa del Este	0,773
Tigres asiáticos	0,765
Grupo de ingreso medio-bajo - IDH medio-bajo	
Latinoamérica	0,695
Europa del Este	0,691
Futuras potencias asiáticas	0,684
África del Norte	0,681

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD (2004).

*El cálculo de los valores de desarrollo humano presentados surge de datos del año 2002.

Pero si bien América Latina comparte niveles de desarrollo con otras regiones del globo, se separa de estas ya que presenta en todos los niveles un tipo particular de desarrollo, matriz que lo diferencia de otros países y regiones. Esta macro-constelación está constituida por tres grandes dimensiones socioestructurales que separan la ruta de desarrollo de América Latina de otras rutas regionales: los niveles de desigualdad, la coexistencia de transiciones demográficas en materia de dependencia infantil y de tercera edad, así como la profundidad de la urbanización. Estas dimensiones representan variables clave para entender el espacio y los vectores esenciales del desarrollo humano desde una perspectiva sociológica, y para identificar más cabalmente las debilidades, posibilidades y tipos de transformación que serían necesarias en los Estados Sociales.

Con la base de datos disponible⁸ se realizó un análisis de *cluster* o conglomerados⁹ considerando las siguientes variables: tasa de de-

⁸ La base de datos consolidada para este ejercicio se elaboró a partir de datos disponibles en los Informes de Desarrollo Humano del PNUD y del *World Development Report* del Banco Mundial.

⁹ El análisis de *cluster* corresponde al modelo jerárquico con el método de enlace sencillo de distancias euclidianas al cuadrado. En este modelo los casos son clasificados a partir

pendencia infantil y de tercera edad, tasas de fertilidad, urbanización, relación entre apropiación del ingreso nacional del decil más rico y más pobre de la población y mortalidad en menores de cinco años. Con contadas excepciones, los países de América Latina se agrupan y diferencian de los otros países en cada nivel de desarrollo.

LOS PAÍSES DE ALTO DESARROLLO HUMANO

Dejando de lado los países de Europa occidental y anglosajones¹⁰, el conjunto de países tipificados como de alto desarrollo humano con datos disponibles para el análisis asciende a quince (ver Tabla 2). De ellos, una parte importante pertenece a Europa del Este, otro grupo al llamado Sudeste Asiático y finalmente un conjunto de cuatro países se encuentra en América Latina. La hipótesis planteada recibe, en el caso de los países de desarrollo humano alto, una constatación moderada.

Tabla 2
Conglomerados de los países de alto desarrollo humano

País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
110 Eslovenia	4	2	2
101 República de Corea	2	2	2

de su similitud en un espacio n dimensional correspondiente al conjunto de variables consideradas, procurando, a través de distancias euclidianas, asimilar casos entre sí. Este método permite definir a priori el número de *clusters* que se pretenden. Cuantos más *clusters* se soliciten, mayor será su homogeneidad respecto a los valores de los casos en sus diferentes variables. Este método se usa en nuestro caso en forma iterativa, de tal manera que en la primera iteración todos los casos se identifican como un tipo en sí mismo, en la segunda iteración se combinan los casos de máxima similitud en la configuración de valores de las variables del modelo, y así sucesivamente. Los dendogramas permiten observar gráficamente esta operación. Al inicio del análisis todos los casos son diferentes, al final todos se han conjugado en un único tipo. Dada la selección de número de *clusters* que uno elige, las iteraciones se detienen (aun cuando el dendograma presente las iteraciones hasta la fusión completa de los casos) al arribar al número de conglomerados pre-especificado. Como puede observarse, por ejemplo en el Dendograma 1, en cada iteración se van flexibilizando los criterios exigidos de similitud, y así se van agregando o fusionando los casos. Puede verse cómo ya en la séptima u octava iteración existen tres conglomerados, Argentina y Chile, Uruguay y Singapur, y el resto. Si quisiéramos un modelo de sólo dos *clusters*, deberíamos seguir flexibilizando nuestros criterios hasta la decimosegunda distancia combinada o iteración donde los *clusters* de Uruguay y Singapur y de Argentina y Chile se fusionan, y el resto de los países se mantienen en su conglomerado anterior.

10 Debido al tipo de análisis de clasificación en conglomerados propuesto y a razones teóricas sustantivas, incluir países –los países desarrollados– que se diferencian en el conjunto de variables incorporadas muy radicalmente del grupo a tratar –y también en variables clave no consideradas como ser el PBI per cápita– generaría la ilusión óptica de dos grandes conglomerados, estos países y el resto. Nuestro análisis se restringe a países cuyos IDH son similares para ver si entre estos es posible establecer distinciones sustantivas.

Tabla 2 [continuación]

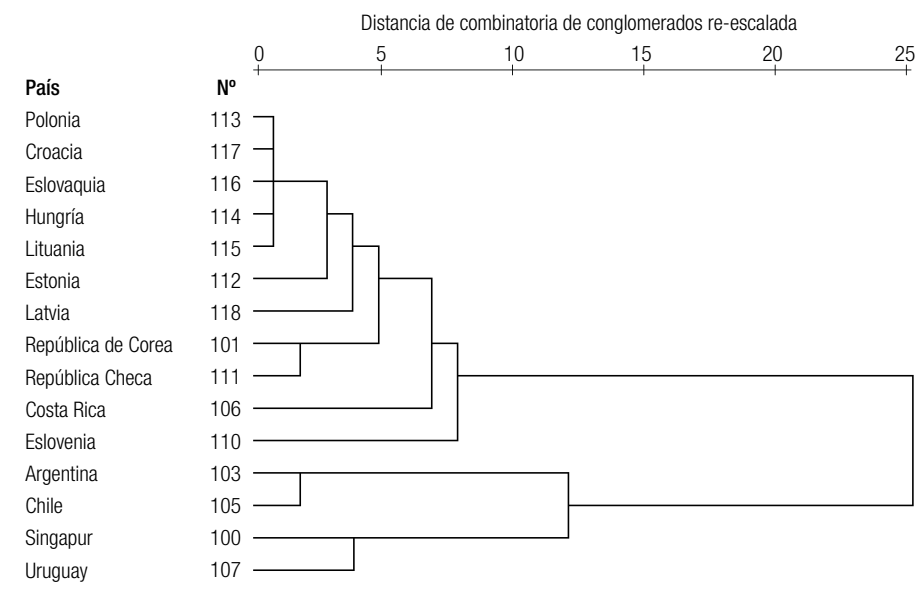
País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
106 Costa Rica	2	2	2
111 República Checa	2	2	2
112 Estonia	2	2	2
113 Polonia	2	2	2
114 Hungría	2	2	2
115 Lituania	2	2	2
116 Eslovaquia	2	2	2
117 Croacia	2	2	2
118 Latvia	2	2	2
103 Argentina	3	3	1
105 Chile	3	3	1
107 Uruguay	1	1	1
100 Singapur	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en datos consolidados de PNUD (2004) y CELADE (2001). En adelante, "Base de Datos Consolidada Global".

Al definir un modelo de conglomerados que admita hasta dos tipos de países, América Latina, con la excepción de Costa Rica, forma un conglomerado claro, al que se suma Singapur. Pero al abrir la posibilidad de tres o más conglomerados, si bien Argentina y Chile se mantienen unidos, Uruguay pasa a formar un nuevo conglomerado con Singapur. Resulta evidente que los países de América Latina –nuevamente con la excepción de Costa Rica– se diferencian claramente de sus pares de desarrollo humano en Europa del Este. Podemos observar las cercanías y distancias en forma un tanto más gráfica en el Dendograma 1.

Argentina y Chile presentan una cercanía inmediata, debido sobre todo a sus valores en materia de desigualdad, mortalidad infantil y tasas de dependencia infantil y de la población de 65 años y más. Uruguay presenta una desigualdad menor, una tasa de dependencia infantil un poco menor y una más elevada tasa de dependencia en la tercera edad. Ello lo emparenta con Singapur, especialmente por las bajas tasas de dependencia infantil y la desigualdad¹¹. Por su parte, Costa Rica se separa

11 Pero cabe destacar que, a diferencia de Singapur, Uruguay modera su desigualdad precisamente por la tercera edad, donde un sistema jubilatorio robusto cubre a esta población. Pero en la población joven los niveles de desigualdad aumentan notoriamente (De Armas, 2006).

Dendograma 1**Conglomerado para países de alto desarrollo humano**

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

claramente del *cluster* latinoamericano, y lo hace por su baja desigualdad relativa, su menor urbanización y sus tasas de dependencia y fertilidad que lo colocan dentro de los países que parecen aprovechar y extender más marcadamente su ventana de oportunidades demográfica (en cierta medida, veremos que, aunque lejos de los países europeos o de los tigres asiáticos, Chile también presenta una pauta mejor en esta materia).

Además de la evidencia que arroja el análisis de conglomerados, las medias latinoamericanas en materia de población activa y tasas de dependencia infantil son siempre bastante peores que sus pares asiáticos y de Europa del Este (ver Tabla 3). Las tasas de dependencia de la tercera edad son ciertamente mejores que en Europa del Este, pero debe notarse la diferencia en las tasas de dependencia infantil: el efecto combinado de ambas tasas de dependencia coloca a América Latina como la región con la mayor carga de dependencia general. El otro aspecto que interesa destacar es que, para sorpresa de algunos, no existen diferencias marcadas entre las subregiones en este nivel de desarrollo humano en materia educativa –aquí se consideró la matrícula primaria, pero esto es cierto para la matrícula combinada en los tres niveles–. Por el contrario, América Latina presenta tasas levemente superiores a Europa del Este y apenas inferiores a los tigres asiáticos.

Tabla 3

Países de desarrollo humano alto: variables seleccionadas por subregiones (en %)

Región	Tasa neta de matrícula en primaria (2000-2001)	Población activa (2002)	Tasa de dependencia infantil (2002)	Tasa de dependencia adultos de 65 años y más (2002)
Tigres asiáticos	99,5000	72,1667	0,2642	0,1217
Latinoamérica	95,6250	65,5571	0,3934	0,1347
Europa del Este	92,3333	68,6444	0,2471	0,2103
Total	94,4737	68,0632	0,3037	0,1685

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Por otro lado, en cuanto a la fecundidad –que explica parcialmente los hallazgos anteriores de dependencia infantil– este segmento de América Latina presenta tasas muy superiores en IDH a sus dos pares de otras regiones, junto con una mortalidad infantil bastante superior al resto del mundo en este nivel de IDH y una desigualdad que, en el mejor de los casos y con esta medida relativa, duplica la de los tigres asiáticos y triplica ampliamente la de los países de Europa del Este (ver Tabla 4).

Tabla 4

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano alto (en %)

Región	Tasa total de fertilidad (2000-2005)	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años (2002)	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (2002)
Tigres asiáticos	1,2667	4,5000	14,1573	94,3333
Latinoamérica	2,1143	15,0000	30,3837	75,6125
Europa del Este	1,2667	9,6667	8,3368	65,8778
Total	1,5789	11,3684	14,9399	74,0400

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

En suma, entre los países de alto desarrollo humano, América Latina presenta la peor tasa combinada de dependencia, alta fecundidad comparativa –aun si esta se ubica en la tasa de reemplazo–, disparados niveles de desigualdad y muy altos niveles de urbanización que, si bien son menores a los de los tigres asiáticos¹², son mucho más elevados que los de Europa del Este.

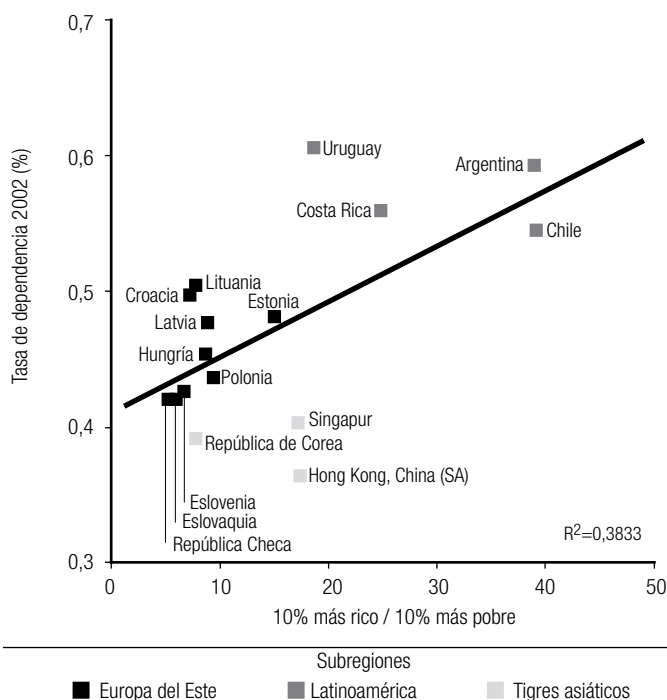
La relación entre los factores de desigualdad y los demográficos ha sido suficientemente estudiada en el pasado, pero algunas de sus

12 Por no contar con datos adecuados en la base, Corea no integra el cálculo de los datos de los tigres asiáticos, lo cual deja solamente a Hong Kong y Singapur en el grupo. Ello eleva notoriamente las tasas de urbanización de este grupo de países. Corea moderaría dichas tasas.

lecciones no han sido tenidas en cuenta por los discursos desarrollistas recientes. En términos muy simples, cuanto más alta es la desigualdad, mayor es la resistencia a que los sectores más pobres adopten las pautas de fecundidad de los sectores medios y altos. Ello inhibe la convergencia de las tasas de fecundidad entre sectores pobres y no pobres. Pero, por otra parte, la mortalidad infantil, clave de la esperanza de vida al nacer, sí tiende a disminuir y a converger. Por ello, en la medida en que las sociedades avanzan en su transición demográfica, estas tienden a envejecer y no dejarán de hacerlo por altos niveles de desigualdad. Finalmente, sociedades tempranamente urbanizadas incrementarán su esperanza de vida al nacer y envejecimiento más rápidamente que sociedades en desarrollo que mantienen una pauta más rural en su asentamiento poblacional. Esto explica por qué sociedades urbanizadas y fuertemente desiguales enfrentan el riesgo de más altas tasas de dependencia combinadas (infancia y tercera edad) que sociedades en similar nivel de desarrollo pero más igualitarias.

Gráfico 4

Desigualdad y tasa de dependencia en países de alto desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Los datos confirman esencialmente esta intuición y, si bien los mecanismos causales serán seguramente más complejos y terceras variables ancladas en los modos de desarrollo de las subregiones contribuyan a esos perfiles, lo que el gráfico de dispersión muestra claramente es la peculiaridad de algunos países de América Latina que presentan una abreviada ventana de oportunidades demográfica, o un bono demográfico corto, combinada con una alta tasa de desigualdad general.

Por otra parte, es importante recordar que precisamente estos países presentan un Estado Social que he definido como “universal estratificado” (Filgueira, 1998). Con ello pretendía indicar que en estos países, cerca de los años setenta, la mayor parte de la población se encontraba cubierta por los sistemas de protección en salud, educación y seguridad social. Pero dicha protección, con excepción de la educación, tendía a ser claramente estratificada, accediendo los grupos y sectores más poderosos política y económicamente a los más tempranos, mejores y más variados beneficios. El modelo que reflejaba era el de la Europa continental de tradición corporativa conservadora: estratificado, apoyado en el empleo formal, orientado en materia de seguridad social al jefe de familia y desde allí a su familia, y con fuertes privilegios para los trabajadores del Estado.

Dada la evolución de la estructura de riesgo de estos países en las últimas décadas¹³, esta arquitectura de bienestar empieza a hacer agua por diversas razones. Son estos los países que en términos relativos más han sufrido los procesos de precarización e informalidad en el empleo en forma combinada con los mayores aumentos del desempleo, por la simple razón de que eran ellos (especialmente Uruguay y Argentina) los que presentaban, sobre todo en sus grandes urbes, los mercados laborales más cercanos al pleno empleo y más formalizados. Pero, además, son también estos países los que más tempranamente inician su segunda transición demográfica, incrementando la participación de la mujer en el mercado laboral, la divorcialidad y los nuevos tipos de hogar, especialmente las uniones libres y la monoparentalidad. Uruguay y Argentina, como ningún otro caso, representan el auge y caída del modelo corporativo estratificado, de urbanización moderna, de familia nuclear biparental estable y, con ello, el mayor desajuste entre su estructura de riesgos actual y su vieja arquitectura de bienestar.

13 La idea de riesgo remite a la noción de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a determinadas categorías poblacionales (clase social, sexo, nivel educativo, etcétera). Como ha sido señalado por la literatura, las sociedades varían en el grado en que producen y distribuyen los niveles de riesgos sociales (Esping-Andersen et al., 2002; Huber y Stephens, 2004; Filgueira, 2005; Filgueira y Rossel, 2005; Filgueira et al., 2006a; 2006b).

Los altos niveles relativos de gasto social per cápita permitieron disimular la inadecuación de sus actuales sistemas de protección. Ello es particularmente notorio en los casos de Argentina y Uruguay. Los casos de Costa Rica y Chile presentan algunos de estos problemas pero de menor magnitud. Una parte de la explicación reside en las rutas de ajuste que Costa Rica y Chile, por diferentes caminos, aplicaron a su arquitectura de protección social: liberal en el caso chileno, con tonos socialdemócratas en el caso costarricense. Frente a las tensiones que producen las transformaciones en el mercado laboral, la división sexual del trabajo y en las familias, la ruta liberal y la ruta socialdemócrata ofrecen soluciones que permiten escapar a la trampa de la fragmentación cara e ineficaz de los modelos de universalismo corporativo y estratificado. Pero antes de abandonar nuestros casos de alto desarrollo humano, reiteremos que sociedades urbanizadas, desiguales, movilizadas y que conocieron un importante nivel de protección social se ven jaqueadas por las nuevas tensiones desarrollistas y su combinación con los legados históricos del desarrollo del viejo modelo.

LOS PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO

Los países definidos como de desarrollo humano medio comprenden un amplio conjunto de países de muy diferentes regiones del globo (28 países en total) incluyendo parte del Sureste Asiático, parte de las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas o países del bloque socialista, y países de América Latina y el Caribe. El análisis de conglomerados (ver Tabla 5) ratifica plenamente la hipótesis de una configuración latinoamericana de desarrollo.

Tabla 5
Análisis de conglomerados de los países de desarrollo humano medio

País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
145 Kazajistán	4	3	2
150 Turkmenistán	4	3	2
152 Azerbaiyán	4	3	2
124 Trinidad y Tobago	2	2	1
126 Bulgaria	2	2	1
127 Federación Rusa	2	2	1
129 Malasia	2	2	1
130 Macedonia, TFYR	2	2	1
132 Bielorrusia	2	2	1
133 Albania	2	2	1

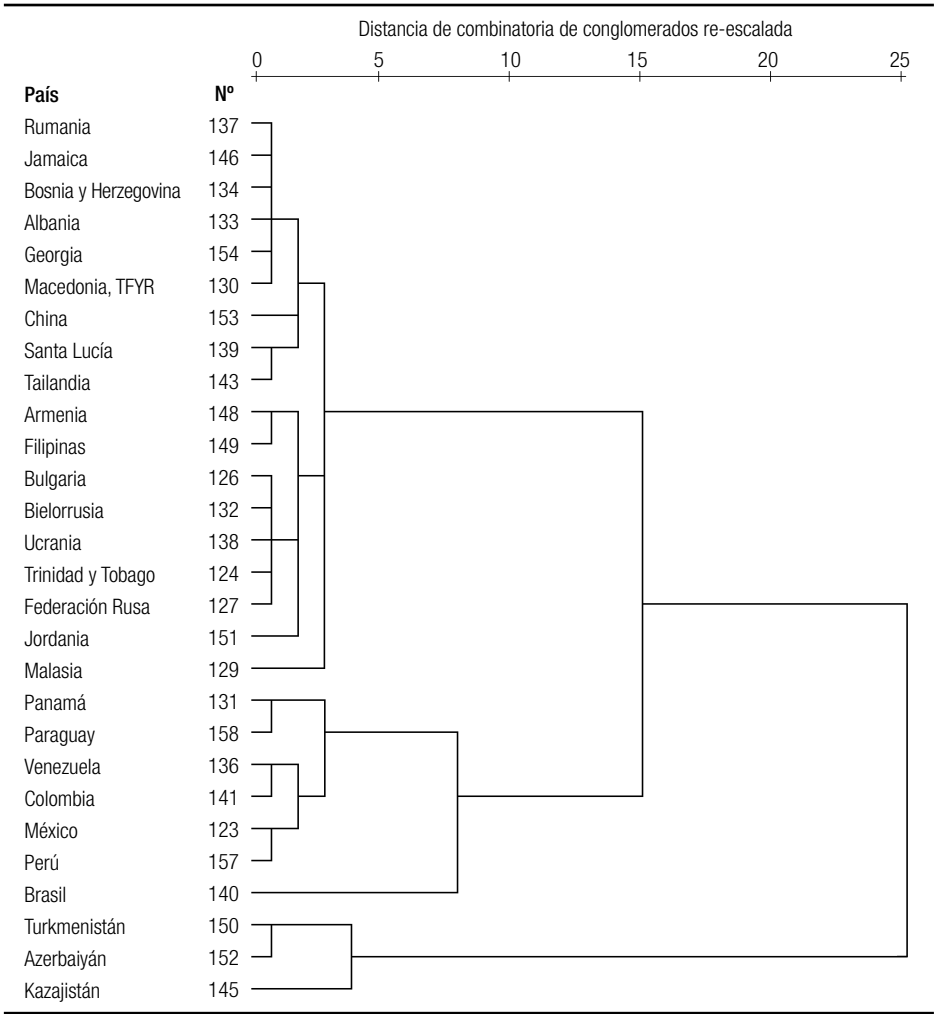
Tabla 5 [continuación]

País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
134 Bosnia y Herzegovina	2	2	1
137 Rumania	2	2	1
138 Ucrania	2	2	1
139 Santa Lucía	2	2	1
143 Tailandia	2	2	1
146 Jamaica	2	2	1
148 Armenia	2	2	1
149 Filipinas	2	2	1
151 Jordania	2	2	1
153 China	2	2	1
154 Georgia	2	2	1
140 Brasil	3	1	1
123 México	1	1	1
131 Panamá	1	1	1
136 Venezuela	1	1	1
141 Colombia	1	1	1
157 Perú	1	1	1
158 Paraguay	1	1	1

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

En efecto, solamente cuando adoptamos la posibilidad de aceptar hasta cuatro categorías de países, deja de ser América Latina un bloque definido sustantivamente, por el caso de Brasil que queda sin pares entre los países considerados. Pero al considerar tres tipos de países, América Latina se agrupa y diferencia de sus pares en desarrollo humano con una claridad absoluta, diferenciándose no sólo respecto del Sureste Asiático y de los países del bloque soviético, sino también de los países del Caribe de habla inglesa. Al observar el Dendograma 2, resulta aún más evidente la cercanía de los países de la región entre sí, y la forma en que ya en las primeras iteraciones empiezan a agruparse los países de la región, conjugándose con los otros países recién en terceras, cuartas o quintas iteraciones y obligando al modelo a considerar menos agrupamientos.

Dendograma 2
Conglomerado para países de desarrollo humano medio



Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Nuevamente, las razones subyacentes tras el perfil peculiar de América Latina estriban en la alta desigualdad, y en una alta carga demográfica infantil, combinada con una carga demográfica relativamente alta en la tercera edad en términos comparados con las otras subregiones (ver Tabla 6). En concreto, esta subregión latinoamericana presenta la tasa de dependencia combinada más alta de todas las regiones. Al igual que en los casos de alto desarrollo humano, la variable educativa se destaca por ser la más alta.

Tabla 6

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano medio (en %)

Región	Tasa neta de matriculación en primaria (2000-2001)	Población activa (2002)	Tasa de dependencia infantil (2002)	Tasa de dependencia adultos de 65 años y más (2002)
Península Arábiga	85,9000	63,7909	0,5408	0,0456
Tigres asiáticos	91,7500	65,0000	0,4650	0,0795
Latinoamérica	96,0909	63,2545	0,4998	0,0844
Europa del Este	89,8000	67,5308	0,3246	0,1588
Total	90,8857	65,0103	0,4494	0,0978

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

En el caso de los países de desarrollo medio, la Península Arábiga presenta los mayores niveles de fecundidad, clave de su alta tasa de dependencia infantil (ver tablas 6 y 7). Pero este segmento de América Latina sigue a los países árabes con niveles de fecundidad claramente por encima de las tasas de reemplazo. Por su parte, la mortalidad infantil presenta guarismos intermedios en comparación con sus pares en desarrollo humano y, si bien los niveles de urbanización son altos y claramente superiores a los de Europa del Este y los tigres asiáticos, son notoriamente menores que en la Península Arábiga. Nuevamente, la desigualdad resulta una marca distintiva notable, ya que duplica el promedio para este subgrupo del IDH y se despegue claramente de todas las otras subregiones.

Tabla 7

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano medio (en %)

Región	Tasa total de fertilidad (2000-2005)	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años (2002)	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (2002)
Península Arábiga	3,5091	20,8182	9,0303	84,6364
Tigres asiáticos	2,4500	28,2500	17,7493	56,6000
Latinoamérica	2,5636	26,4167	48,4502	69,8500
Europa del Este	1,6000	39,6154	9,2801	60,6462
Total	2,4974	29,3500	24,4704	69,6000

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

De hecho la desigualdad en este grupo latinoamericano no sólo es la más alta entre sus pares de desarrollo humano, sino también la más alta respecto de las otras subregiones latinoamericanas. Y ello no es casual. Los países de este conglomerado son, con excepción de Paraguay, aquellos que he tipificado en el pasado como regímenes duales de protección social (Filgueira, 1998). En estos, aproximadamente la mitad de la población se encontraba cubierta por sistemas modernos de protección social en tanto que la otra mitad era ajena a los mismos. Ello respondía, especialmente en materia de salud y pensiones, a que la matriz continental europea de estos sistemas se combinaba con mercados laborales notoriamente menos capaces para crear empleo formal.

LOS PAÍSES DE DESARROLLO HUMANO MEDIO-BAJO

Entre 18 países de desarrollo humano medio-bajo, siete son latinoamericanos. A partir de las mismas variables, el análisis de conglomerados (ver Tabla 8) confirma la hipótesis sobre la peculiaridad del desarrollo latinoamericano. En este caso, dos países parecen alejarse claramente del conglomerado latino: Bolivia, que solamente se emparenta con Mongolia, y la República Dominicana, cuyo perfil de desarrollo es más similar al de los países de África del Norte y a algunos casos del sur de Asia.

Tabla 8
Análisis de conglomerados de los países de desarrollo humano medio-bajo

País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
174 Uzbekistán	4	3	2
175 Kirguistán	4	3	2
177 Tayikistán	4	3	2
160 Ecuador	2	2	1
161 El Salvador	2	2	1
171 Honduras	2	2	1
172 Nicaragua	2	2	1
173 Guatemala	2	2	1
159 República Dominicana	1	1	1
163 Túnez	1	1	1
164 Argelia	1	1	1
165 Egipto	1	1	1
166 Marruecos	1	1	1
167 Indonesia	1	1	1
168 Vietnam	1	1	1

Tabla 8 [continuación]

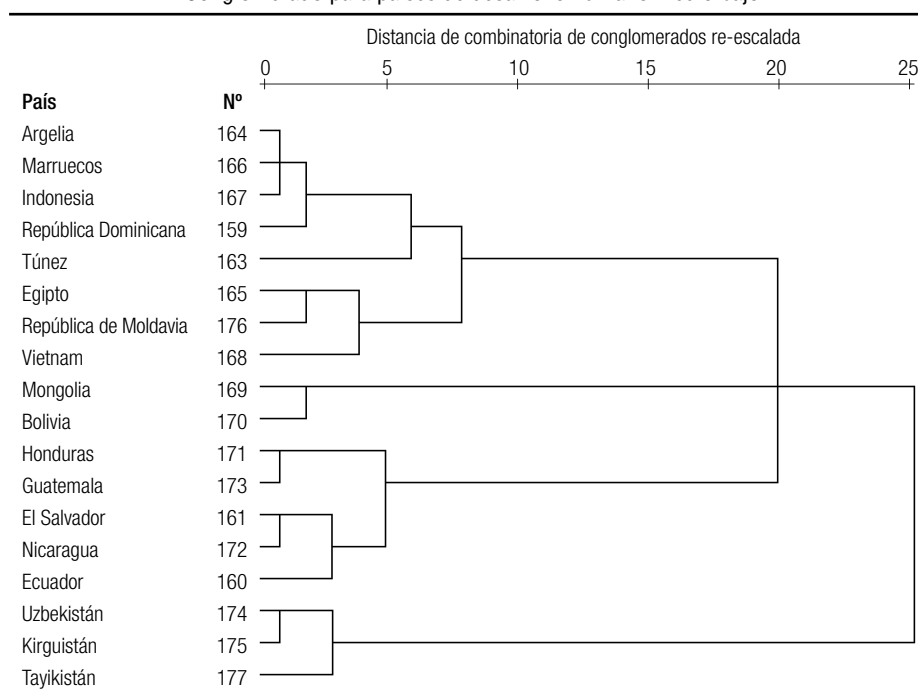
País	4 Conglomerados	3 Conglomerados	2 Conglomerados
169 Mongolia	3	1	1
170 Bolivia	3	1	1
176 República de Moldavia	1	1	1

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

La lectura del Dendograma 3 permite confirmar el claro agrupamiento que presentan Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Ecuador, así como las distancias relativas de Bolivia y República Dominicana respecto al conglomerado de América Latina.

Dendograma 3

Conglomerado para países de desarrollo humano medio bajo



Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Nuevamente, las tasas de dependencia infantil diferencian al conglomerado latino, aunque las tasas de dependencia de la tercera edad son inferiores a las de sus pares (ver Tabla 9). Otra vez los niveles de matrícula educativa no parecen marcar las diferencias más importantes, y la tasa de activos en la población total resulta ser la más baja.

Tabla 9

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano medio-bajo (en %)

Región	Tasa neta de matriculación en primaria (2000-2001)	Población activa (2002)	Tasa de dependencia infantil (2002)	Tasa de dependencia adultos de 65 años y más (2002)
África del Norte	92,5000	62,9750	0,5138	0,0757
Futuros Tigres asiáticos	91,0000	63,6333	0,4970	0,0749
Latinoamérica	90,8571	57,8714	0,6610	0,0727
Europa del Este	91,0000	62,1500	0,5142	0,1018
Total	91,2941	60,9167	0,5683	0,0802

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Como se observa en la Tabla 10, la desigualdad presenta una pauta que la distingue marcadamente de las otras subregiones con niveles similares de desarrollo humano, acompañada de niveles de urbanización también altos para la pauta general.

Tabla 10

Promedios en variables seleccionadas por subregiones en países de desarrollo humano medio-bajo (en %)

Región	Tasa total de fertilidad (2000-2005)	Tasa de mortalidad de 0 a 5 años (2002)	10% más rico / 10% más pobre	Población urbana (2002)
África del Norte	2,7000	39,7500	10,7812	60,7750
Futuros Tigres asiáticos	2,3667	51,6667	11,2804	49,9000
Latinoamérica	3,4286	44,1429	38,8646	61,6286
Europa del Este	2,3750	58,2500	7,5258	36,7000
Total	2,8556	47,5556	21,0623	53,9444

Fuente: Elaboración propia según Base de Datos Consolidada Global.

Estos países que ya se caracterizaran como “excluyentes” en el pasado (Filgueira, 1998) han incorporado parte de la agenda minimalista de políticas sociales pro pobres que ha permeado a la región en los últimos años (Sojo, 2003). Dados sus sistemas de protección social excluyentes, tal desarrollo es positivo pero su apuesta no parece orientarse a la creación de sistemas de base universal sino hacia políticas focalizadas extremadamente restringidas (Sojo, 2003). Ello constituiría una enorme oportunidad perdida al desaprovechar la ventana de oportunidades demográfica

que, aun cuando reducida en comparación con sus pares de IDH, otorga casi 30 años de tasas de dependencia combinadas declinantes. Dicho bono demográfico implica que la proporción de población activa crecerá, disminuyendo la infancia y sin aún contar con un gran contingente de tercera edad. Ya sea mediante sistemas de subsidios a las modalidades contributivas o mediante la creación de pilares básicos no contributivos, el aprovechamiento del bono demográfico será mayor si desde ya se tiene clara la necesidad de fortalecer instrumentos de financiamiento solidarios y de diversificación de riesgo¹⁴.

En estos países el riesgo social esencialmente deriva de la exclusión de mercados laborales modernos, sistemas de protección social básicos y acceso a bienes públicos esenciales. El Estado Social puede hacer mucho para avanzar en los dos últimos problemas aunque no mediante modelos focalizados restringidos sino mediante arquitecturas de bienestar con vocación universal. Es esta vocación universal la que debe liderar el proceso de incremento de las capacidades fiscales del Estado y no esperar lo inverso: mejorar las mismas para financiar el Estado Social. Con todas sus carencias, el modelo brasileño puede, en este sentido, servir de ejemplo. A través de la ley, este Estado ha presentado el mayor incremento de la carga tributaria en los últimos quince años, una inesperada disminución de sus atroces niveles de desigualdad y un importante crecimiento de programas y políticas sociales innovadoras de sumo interés (CEPAL 2005b)¹⁵.

14 Ver en este sentido la discusión de Ana Sojo (2003) sobre alternativas para el financiamiento solidario y la diversificación del riesgo en los sistemas de salud y de seguridad social. Su postura advierte sobre la ilusión de evitar gasto actual ignorando la demanda sobre el gasto fiscal futuro que se hará presente. Su preferencia para solucionar este problema intertemporal se inclina por fortalecer los sistemas contributivos mediante el subsidio en materia de aportes a la población sin capacidad para aportar en montos, densidad y continuidad a dichos sistemas. Este documento se inclina más a asumir esos costos en el presente mediante sistemas no contributivos, y dejar en los sistemas contributivos una función menos central, aunque todavía relevante para el sistema de protección social. Pero de una u otra forma lo que es evidente es que, ya sea mediante modelos no contributivos o mediante subsidios a los sistemas contributivos, el Estado no puede evitar el costo fiscal del riesgo social presente y futuro, a no ser que esté dispuesto a perder la batalla por la cohesión social.

15 A pesar de lo positivo que debe rescatarse de la experiencia brasileña en tanto expansión del gasto social y de la carga tributaria, deben recordarse dos advertencias realizadas por Afonso (2006): el incremento del gasto se apoya en iniciativas progresivas pero también en viejas estructuras regresivas, y el incremento tributario no ha seguido una pauta consistente con el crecimiento del PBI ni orientada predominantemente por la justicia tributaria.

Capítulo III

AMÉRICA LATINA Y SUS MARCAS DISTINTIVAS EN EL DESARROLLO ESTATAL

LA DEBILIDAD DE LOS ESTADOS NACIONALES

América Latina construyó a lo largo de su historia neocolonial hasta la crisis de 1929 Estados que sólo pueden ser tipificados como débiles o, en la terminología que aquí propuse, como superficiales. Si por Estado se entiende la capacidad del poder central de operar sobre los sistemas de extracción y distribución de riquezas nacionales, nuestros Estados han sido superficiales. También es superficial el Estado nacional si por tal se entiende la capacidad de ser soberano frente a las presiones internacionales, provengan estas de otros países, de instituciones transnacionales (iglesia, agencias internacionales de financiamiento, naciones centrales) y/o de mercados internacionales. Finalmente, la debilidad del Estado se manifestaba también en la limitada capacidad de estos para constituirse en agentes que monopolizaban la coacción estatal, como ocurrió en Europa a partir de la consolidación de los Estados-nación en el siglo XIX (Tilly, 1990). También se inauguró la incorporación tardía y asincrónica de los sectores populares a partir del proceso de modernización y urbanización de las sociedades durante las primeras décadas del siglo XX (Collier y Collier, 1991; Huber et al., 1997).

La crisis de 1929 y el desarrollo de la llamada industrialización sustitutiva de importaciones permitieron un período de construcción estatal más robusto, el cual sin embargo presentaba también marcadas debilidades (ineficiencia estatal, dependencia externa, sectores exporta-

dores de baja productividad) que se harían evidentes hacia finales de los años setenta y darían paso a un impulso destructor de los débiles pero al menos existentes Estados sociales, Estados reguladores y Estados empresarios que la región conoció entre 1930 y 1980, durante el período de surgimiento y auge de los MSI.

EL ESTADO CAPTURADO Y EL ESTADO DESMANTELADO

Un modo peculiar de política keynesiana se expresó en buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y 1970-1980, con marcadas diferencias nacionales. Nos referimos al MSI, articulado teóricamente en el paradigma cepalino y en los aportes de Raúl Prebisch (1950). En dicho modelo, el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el propio Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente vía empresas públicas y también operó como proveedor de capital para obras básicas de infraestructura económica y social.

Dicho modelo permitió, en determinado contexto histórico, un importante proceso de modernización social y económica. Efectivamente, la estrategia de desarrollo seguida por estos países durante este período responde a una fuerte contracción de los mercados mundiales durante el período interbélico, que indujo a la producción doméstica por parte de los países latinoamericanos. Lo hizo, sin embargo, con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios de dicho desarrollo. En especial en lo que refiere a las políticas de bienestar, estas presentaron un desarrollo limitado, fuertemente orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial o única para los sectores integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales, el empleo doméstico y aquellos sectores de los mercados informales y secundarios se vieron excluidos de estos sistemas de protección. Sumado a ello, los sectores efectivamente protegidos en estos modelos presentaron claras pautas de estratificación en el acceso, rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficios (Mesa Lago, 1991; Filgueira, 1998). Empleados estatales y de servicios clave accedieron en forma temprana a programas de cobertura comprensivos, en tanto trabajadores de “cuello azul” recibieron más tardías y limitadas formas de protección.

En los países de desarrollo medio y alto de la región, el MSI se articuló con un sistema cuasi universal pero estratificado de políticas sociales (Filgueira, 1998). La base política de sustentación fueron regímenes tanto autoritarios como democráticos pero en todos los casos

impulsores de un modelo de “ciudadanía regulada” (Santos, 1979) que o bien negaba a los beneficiarios la dimensión política de la ciudadanía o bien seleccionaba el *timing* de ingreso de los diversos grupos a los beneficios sociales así como la “densidad” de los mismos. En los países de menor desarrollo relativo, dado que el autoritarismo fue el régimen político predominante, el modelo de política social fue dual, lo que establecía la existencia de ciudadanos con privilegios relativos, por un lado, y, por el otro, ciudadanos excluidos o portadores de derechos políticos y civiles nominales o formales (y casi ningún derecho de tipo social), cuyas dificultades para ejercerlos en la práctica eran notorias.

En América del Sur los patrones de desarrollo presentaron rutas más divergentes que en Centroamérica. En primer lugar, la política de tierras y las características de la producción exportadora adoptaron formas distintas en función de los grados de autonomía de las estructuras estatales respecto de las clases altas, los procesos de modernización urbana y el nivel de industrialización existente. También influyeron en esta autonomía el efecto del tamaño y fuerza de los movimientos sindicales, el posicionamiento de las clases medias y su articulación con los movimientos populares, y el grado de dependencia económica de sus economías.

En términos políticos, las características de los regímenes estuvieron definidas por los rasgos institucionales de los partidos que articularon las coaliciones sociales favorables al MSI, los vínculos de dichas estructuras partidarias con sus bases sociales organizadas, y las características socioestructurales de dichas bases, definidas a partir de las dimensiones de sus modelos de desarrollo. Los regímenes populistas se asentaron en partidos o en sistemas de partidos débilmente institucionalizados, vinculados corporativamente con bases sindicales controladas por los propios partidos populistas. A su vez, estos lograron constituir alianzas extensivas con sectores protegidos del empresariado nacional. Algunos de estos países, por sus dimensiones y a partir de la profundidad de sus políticas de desarrollo, lograron impulsar organizaciones sindicales amplias y, en algunos casos, fuertemente centralizadas (Collier y Collier, 1991; Roberts, 2002). No obstante, existieron divergencias en las características de las políticas de bienestar desarrolladas. En algunos casos se lograron formas de protección y cobertura universales (Argentina) mientras que en otros se desarrollaron sistemas de protección más fragmentados (México).

Otros países contaron con regímenes más institucionalizados, donde los mecanismos de incorporación política de los sectores subalternos se produjeron por la vía de la presión política desarrollada por partidos de raíz clasista, que lograron de forma momentánea coaliciones con partidos o sectores que integraban al pequeño empresariado

orientado al mercado interno. Por lo general, estos países contaron con mercados internos de menores dimensiones, lo cual limitaba el desarrollo de industrias más intensas en la utilización de bienes de capital, y los exponía de forma más directa a los shocks externos provocados por los cambios en los mercados internacionales, una vez finalizada la etapa de auge del MSI. A su vez, mientras que en algunos de estos países el desarrollo de sectores de enclave favorecía la organización de los sectores subalternos, en otros su economía básicamente agropecuaria neutralizó las posibilidades de sindicalización del campesinado y los sectores rurales bajos (Collier y Collier, 1991; Rueschemeyer et al., 1992; Roberts, 2002). Por su parte, el desarrollo de políticas proteccionistas y bienestarristas impulsadas por partidos clientelares o de patronazgo también fue una configuración relevante para entender la articulación social y política del MSI (Collier y Collier, 1991; Rueschemeyer et al., 1992).

Un primer caso desviado del patrón de desarrollo de la región es Paraguay. A diferencia del resto de los países, este no experimentó un proceso de expansión exportadora ni un proceso de modernización de sus estructuras de producción, distribución o de propiedad (Rueschemeyer et al., 1992). Como resultado, se mantuvieron intactos los vínculos tradicionales de las sociedades agrarias, lo que bloqueó cualquier proceso de industrialización (ya sea en forma temprana o tardía) a manos de una burguesía moderna capaz de disputar el dominio a los sectores altos tradicionales, y también contuvo la presencia de movimientos sociales urbanos subalternos capaces de pujar por la incorporación social y la apertura política¹⁶. Finalmente, el Estado mantuvo sus características más coercitivas, fundamentalmente en el ámbito rural, además de una nula autonomía política respecto de los sectores agrarios tradicionales.

Brasil, Colombia y Ecuador experimentaron un patrón de desarrollo común en un comienzo, a partir de su constitución como economías agroexportadoras de tipo intensivo. Este tipo de explotación generó mayor demanda de mano de obra, lo que aumentó el temor de las elites agrarias por la posibilidad de una pérdida potencial del control sobre el aparato estatal, limitando la apertura de su sistema político (Rueschemeyer et al., 1992). Por un lado, Brasil se caracterizó por experimentar un proceso de incorporación social de tipo vertical, a partir de la presencia de un Estado fuerte, controlado por las elites agrarias (Rueschemeyer et al., 1992; Collier y Collier, 1991). En este

16 Como línea de largo plazo puede recordarse la Guerra de la Triple Alianza en que una coalición compuesta por gobiernos y fracciones políticas de Argentina, Brasil y Uruguay abortó un proceso de semi-industrialización incipiente impulsado por los gobiernos paraguayos de Gaspar Rodríguez de Francia y de Solano López.

caso, el proceso de incorporación de los sectores trabajadores y los movimientos urbanos logra ser controlado y disciplinado por las propias estructuras estatales, adoptando un giro a comienzos de los años treinta. En ese momento, en un contexto de crisis mundial e industrialización tardía, emerge un movimiento populista que introduce fuertes reformas sociales y logra enfrentarse a las elites agrarias tradicionales (Collier y Collier, 1991). Este movimiento controló el aparato represivo estatal y logró estructurar fuertes vínculos corporativos con los sectores trabajadores integrados, lo que frenó la constitución de un régimen democrático-liberal. Los intentos de apertura política y radicalización de las reformas sociales ocurridas a comienzos de los años sesenta por un partido populista de corte clasista serían abortados por un golpe militar apoyado por los sectores tradicionales y parte del gran empresariado emergente.

En el caso de Colombia y Ecuador, el proceso de incorporación de los sectores subalternos se dio bajo la forma de partidos clientelares (Rueschemeyer et al., 1992). Si bien ambos países experimentaron procesos de industrialización tardía y menos intensiva que otros países de la región, la suerte del régimen estuvo también condicionada por la fortaleza de los sistemas de partidos que allí emergieron. En Ecuador, los partidos constituidos fueron institucionalmente débiles, no lograron ser controlados de forma total por las elites ni garantizaron la protección de sus intereses, lo que generó una trayectoria institucional inestable, la emergencia de democracias restrictivas y la irrupción de regímenes militares durante las décadas del veinte, el cuarenta y el sesenta (Rueschemeyer et al., 1992). En Colombia, por el contrario, la movilización e incorporación de los sectores trabajadores fue desarrollada por organizaciones partidarias estables y fuertemente controladas por las elites (Rueschemeyer et al., 1992; Collier y Collier, 1991). Sin embargo, el régimen partidocrático dio signos de declinación durante los años cincuenta, generando regímenes autoritarios de tipo militar durante esa década. Dado que el proceso del MSI fue tardío y menos intenso que en otras zonas de la región, este país no experimentó los conflictos distributivos y las tensiones entre las clases que presenciaron los países del Cono Sur a partir de los años sesenta. La inexistencia de presiones por incorporación “desde abajo” y de un contexto de movilización de los sectores urbanos beneficiados por el MSI dio garantías para que se restituyera un sistema de partidos que garantizara a las viejas elites la protección de sus intereses luego del paréntesis autoritario (Rueschemeyer et al., 1992).

Los casos de Argentina y Uruguay se caracterizaron por el predominio de economías exportadoras de carácter extensivo. En ellas las elites agrarias mantuvieron el control de la producción exportadora.

Adicionalmente, este tipo de explotación generó menor demanda de mano de obra y, por lo tanto, menos presiones de las elites agrarias para restringir la apertura política y la inclusión de los sectores subalternos (Rueschemeyer et al., 1992). Si bien ambos países experimentaron tempranos procesos de modernización urbana, las características políticas de los regímenes fueron claramente diferentes. En Uruguay, a diferencia del caso argentino, el control económico y político de los sectores vinculados a la actividad agroexportadora se vio debilitado desde el comienzo por la fuerte inestabilidad política del país durante el siglo XIX, lo que ha llevado a la literatura historiográfica a dudar sobre la existencia de un Estado oligárquico. Por esta razón, el aparato estatal uruguayo contó con niveles de autonomía mayores que el argentino respecto de sus elites agrarias.

Lo anterior explica también por qué en términos comparados estos sectores económicos tuvieron una mayor debilidad que sus pares argentinos. Por lo tanto, mientras Uruguay pudo consolidar un sistema de partidos que incorporó de forma clientelar a los sectores subalternos, procesando reformas sociales significativas en el área urbana, el proceso reformista fue abortado en Argentina durante las primeras décadas del siglo XX. A diferencia del caso uruguayo, la incorporación social de los sectores subalternos se daría en la Argentina de forma tardía, durante los años cuarenta, mediante un movimiento populista que logró articular vínculos corporativos de corte vertical con los sectores trabajadores movilizados (Collier y Collier, 1991). A su vez, mientras la débil institucionalización del sistema de partidos en Argentina promovió el apoyo de regímenes autoritarios de forma reiterada por parte de la elite agraria (Gibson, 1996), en Uruguay la incorporación de las mismas elites a un sistema de partidos orientado clientelaramente y capaz de estructurar a la sociedad en torno de cortes verticales garantizó la estabilidad política democrática, por lo menos hasta la agudización de los conflictos distributivos a partir del agotamiento del MSI en los años sesenta y setenta. Asimismo, tanto bajo la forma de intermediación política populista como bajo una modalidad más institucionalizada, ambos países lograron avanzar en importantes reformas sociales y construir sistemas de protección social con criterios universales tanto en la extensión de los beneficios como en los niveles de cobertura (Filgueira, 1998). Simultáneamente, el patrón de vínculo extensivo de la propiedad rural, el predominio de las viejas oligarquías agrarias y el carácter poco organizado de los sectores rurales bajos limitaron el desarrollo de reformas sociales y políticas redistributivas en el área rural.

En Chile, Perú, Venezuela y Bolivia, el patrón de desarrollo estuvo pautado por la existencia de economías de enclave donde la explotación y producción de exportación estuvo concentrada en determinadas

zonas geográficas (Rueschemeyer et al., 1992). La expansión de este tipo de economías de exportación generó, por un lado, un menor control del poder por parte de las elites agrarias, una mayor competencia dentro de las elites, a la vez que condiciones más favorables para la organización y articulación de la acción colectiva por parte de los sectores trabajadores (Rueschemeyer et al., 1992). En este sentido, la emergencia temprana de una clase trabajadora geográficamente concentrada, con una alta propensión a organizarse, en combinación con el déficit de hegemonía de las elites agrarias, produjo el crecimiento de partidos de masas radicales (Partido Comunista en Chile, Acción Democrática en Venezuela, Movimiento Nacionalista Revolucionario en Bolivia), que promovieron alianzas entre sectores medios y trabajadores. Estos partidos articulaban demandas de inclusión política y demandas de reformas sociales radicales, todo lo cual fue percibido como un peligro por parte de las elites. Tal panorama explicaría la alta inestabilidad política y la implementación de regímenes autoritarios, fundamentalmente en Bolivia y Perú (Rueschemeyer et al., 1992). En Chile, la institucionalización de una competencia política donde las clases altas lograron una inserción exitosa en la arena partidaria dotó de estabilidad al régimen, al menos hasta el golpe militar de 1973. Este contexto, a diferencia del caso boliviano y peruano, ambientó proyectos de corte reformista a partir del Estado, expandiendo las políticas de bienestar y medidas redistributivas desde mediados de los años cuarenta mediante experiencias de coalición de partidos de izquierda (Kurtz, 2002). En Venezuela se logró la institucionalización de una democracia formal y un sistema político bipartidista, incluso duopólico, excluyente, de tipo cupular, en que dos fuerzas políticas (Acción Democrática y el Comité de Organización Política Electoral Independiente-COPEI) lograron incluir sectores económicos clave, así como obtener el control sobre los sindicatos.

El patrón de desarrollo de los países centroamericanos se caracteriza por la existencia de una ruta principal que incluye buena parte de los casos, así como por la presencia de casos desviados que se alejan de dicha ruta. Sucintamente, los países centroamericanos contaron con estructuras estatales con baja autonomía *vis-à-vis* los sectores agrarios altos, una debilidad estructural de los sectores trabajadores urbanos a partir de un proceso tardío de modernización urbana y menos intensivo que en otras zonas del continente. Asimismo, los sectores campesinos tuvieron escaso capital político para movilizarse y establecer coaliciones con otros sectores subalternos a partir de vínculos represivos y precapitalistas dominantes en las zonas rurales. A su vez, la injerencia del capital extranjero y del gobierno norteamericano debilitó el control estratégico sobre los recursos económicos por parte del Estado, afianzó los componentes más represivos de las propias estructuras estatales y

neutralizó la organización y movilización de los sectores subalternos. Como resultado, la norma fue la existencia de regímenes autoritarios apoyados por ejércitos militares financiados desde afuera o sostenidos por fuerzas de ocupación. Asimismo, los MSI de estos países se caracterizaron por su debilidad endémica, llevando adelante procesos de industrialización parciales, escasamente extendidos a lo largo de la cadena de producción, con economías agroexportadoras en las que predominó el monocultivo controlado por elites rurales o empresas transnacionales.

Las sociedades centroamericanas se caracterizaron por patrones de “modernización conservadora” señalados por Barrington Moore (1966). Por un lado, oligarquías agrarias fuertes que establecieron vínculos precapitalistas (de tipo represivo) con el campesinado. A su vez, los sectores rurales bajos contaron con débil capacidad de movilización y organización de sus intereses (Rueschemeyer et al., 1992). En dichos países, esta relación se desarrolló especialmente en las economías de plantación de las zonas rurales, donde se ubicaban los productos de exportación, principalmente el café. Paralelamente, el Estado se convirtió en aparato represivo (desde su consolidación en la última parte del siglo XIX) y afirmó las relaciones subordinadas en torno de la organización de la propiedad de la tierra, desestimulando la organización y constitución de los sectores subalternos en el área laboral. A esta casi nula representatividad en el aparato estatal del sector trabajador y de los movimientos sociales activos debe sumarse la influencia externa, la del capital extranjero y la de los gobiernos de los países desarrollados, fundamentalmente el de los Estados Unidos (Rueschemeyer et al., 1992). Eventualmente, grandes empresas extranjeras y sectores de la burguesía transnacional lograron un importante control sobre la producción de rubros clave de exportación, así como la inserción e influencia sobre las propias estructuras y funciones primarias de los propios Estados. Un ejemplo de esto es su influencia en algunos de estos países en el armado y constitución de ejércitos nacionales profesionales.

En síntesis, estos factores coadyuvaron a la existencia de una estructura de clases desfavorable para la organización de los sectores populares, y un Estado represivo con baja autonomía *vis-à-vis* los sectores más fuertes de la sociedad tradicional (oligarquías agrarias) y respecto de sectores transnacionales que tenían, además, una alta injerencia en las economías domésticas (Rueschemeyer et al., 1992). Esto provocó que países como Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras contaran con pocas posibilidades para desarrollar regímenes democráticos liberales e impulsar la incorporación social de los sectores subalternos. En palabras de algunos autores (Rueschemeyer et al., 1992; Stephens, 1989) el pacto interclasista que garantizó la apertura del régimen a la competencia política, por un lado, y la incorporación de los sectores

subalternos a la arena política que tuvo lugar en Europa (y de forma parcial en otros países del continente), por el otro, no lograron formar parte de la *polity* de estos países.

No obstante, si bien esta regularidad es común a los cuatro países, las características de los regímenes autoritarios así como el equilibrio de poder entre los actores son distintos a raíz de la presencia de antecedentes sociohistóricos diferentes (Mahoney, 2001; Rueschemeyer et al., 1992).

Por un lado, Guatemala y El Salvador contaron con oligarquías agrarias más fuertes, centralizadas, capaces de lograr un control directo de las estructuras estatales (Rueschemeyer et al., 1992). En el caso de Guatemala, la concentración intensiva de la tierra así como una distribución caracterizada por la gran extensión lograron darle a la oligarquía agraria un importante control sobre la estructura estatal (Mahoney, 2001). En el caso de El Salvador, si bien las extensiones de las plantaciones eran de menor extensión, existió igualmente una alta concentración de las tierras a partir de políticas desarrolladas durante el siglo XIX por los gobiernos liberales, fundamentalmente el de Rafael Zaldívar (1876-1883) (Mahoney, 2001). Más allá de que en El Salvador se dieron mejores condiciones para la organización del campesinado y se constituyeron relaciones laborales menos coercitivas que en Guatemala, en ambos países existió un panorama propicio para una intensa polarización de clases y para el control por parte de las oligarquías agrarias del aparato estatal (Mahoney, 2001).

Este patrón de desarrollo generó algunas condiciones que ambientaron intentos de apertura democrática, en la que militaron sectores campesinos organizados así como formas primarias de sindicalización urbana y movimientos sociales. Sin embargo, estos intentos de apertura política y reformismo fueron bloqueados por los sectores agrarios altos y por el ejército (Mahoney, 2001; Rueschemeyer et al., 1992). En Guatemala, la existencia de una serie de administraciones reformistas, que procuraron impulsar las primeras reformas sociales y expandir los derechos políticos durante los años veinte, fueron interrumpidas por el quiebre autoritario posterior a la crisis de 1929 (dictadura de Ubico entre 1931 y 1944). Estas experiencias reformistas fueron retomadas con mayor fuerza durante los años cincuenta por los gobiernos de José Arévalo y, especialmente, de Jacobo Arbenz, que incluyó la reforma agraria y la activa movilización del campesinado. Un golpe de Estado inauguró un régimen autoritario que persistió durante las siguientes décadas (Mahoney, 2001; Rueschemeyer et al., 1992; Yashar, 1997). En El Salvador también se desarrolló un impulso reformista durante la gestión de Romero Bosque a fines de los años veinte. Además de impulsar reformas sociales que beneficiaron a sectores trabajadores urbanos,

Romero generó condiciones para expandir los derechos políticos y la apertura a la competencia electoral (Mahoney, 2001). El ascenso del gobierno reformista de Araujo (1931) en elecciones abiertas dio paso a un golpe de Estado apoyado por los sectores altos y el ejército. Los campesinos movilizados fueron duramente reprimidos, inaugurando un régimen autoritario que gobernó hasta mediados de los años cuarenta (Mahoney, 2001).

En Nicaragua y Honduras, la ruta autoritaria tuvo otras características. En estos países, las oligarquías agrarias eran más débiles a raíz del fuerte conflicto al interior de las elites que se extendió desde el siglo XIX (entre sectores librecambistas y conservadores) a la división territorial. De tal manera, no se generaron condiciones para la presencia de un control centralizado del Estado por parte de la oligarquía agraria (Rueschemeyer et al., 1992). En contrapartida, en estos países el capital extranjero y el gobierno estadounidense tuvieron su máxima injerencia en la región, no sólo controlando directamente el aparato de Estado sino la propia producción y distribución de los principales productos de exportación. En este sentido, la existencia de oligarquías agrarias fragmentadas y, en el caso de Honduras, de una economía diversificada, en la que junto a la plantación de café se desarrolló la del cereal y la de la banana (que fomentó la producción a pequeña y mediana escala), produjo condiciones para la emergencia de una ruta “liberal reformista”, tal como la que existió en Costa Rica (Mahoney, 2001). Sin embargo, la intervención directa de los Estados Unidos y el control externo de importantes empresas de producción de alimentos fortalecieron las características represivas de las estructuras estatales, debilitando o neutralizando la organización del campesinado (Mahoney, 2001). Esto consolidó la existencia de regímenes autoritarios del tipo personalista o dinástico, donde los intentos de apertura democrática no estuvieron presentes.

Finalmente, Costa Rica constituye el caso desviado en lo que a trayectoria de desarrollo centroamericano refiere. A lo largo del siglo XX, Costa Rica fue el único país centroamericano capaz de desarrollar un régimen poliárquico estable, que garantizara la competencia política y una participación social extendida (Yashar, 1997). En Costa Rica se procesaron reformas liberales similares a las desarrolladas en otros países centroamericanos en la segunda mitad del siglo XIX. No obstante, a diferencia de las reformas ocurridas en otros países donde se expandieron las tierras de plantación y desarrollaron formas intensivas de explotación, en Costa Rica las elites implementaron políticas de tierras proclives a la subdivisión de la tierra, a la producción en pequeña escala y a la aparición de *farmers* como agentes de desarrollo rural (Mahoney, 2001). Asimismo, las características liberales del Estado costarricense

configuradas desde fines del siglo XIX se expresaron en la construcción de un aparato estatal que careció de los rasgos represivos de los restantes Estados centroamericanos (Mahoney, 2001; Rueschemeyer et al., 1992). La ausencia de una oligarquía rural dominante generó condiciones para la autonomía estatal respecto de los sectores altos, así como un terreno propicio para la organización y movilización de los sectores subalternos, ya sea en el ámbito rural como en el espacio urbano, a partir de las primeras décadas del siglo XX (Rueschemeyer et al., 1992). A su vez, la temprana política redistributiva en materia de tierras garantizó la existencia de una estructura de clases menos polarizada, generando condiciones para la apertura política y la incorporación social de los sectores subalternos que cristalizaron después de la guerra civil de 1948, tras un período de reformas moderadas durante la década del cuarenta (Rueschemeyer et al., 1992; Yashar, 1997).

En la mayoría de los países latinoamericanos, tres fueron los actores clave del MSI: Estado, empresas industriales nacionales y trabajo sindicalizado (Filgueira, 1998). Al mismo tiempo se han establecido dos tipos de matices a esta afirmación general, a la que propongo sumarle un tercero. Por un lado, en algunos países se llevaron a cabo las etapas avanzadas del proceso sustitutivo sobre la base de la complementación entre empresas multinacionales, Estado y empresa privada nacional (Avelãs Nunes, 1990), siendo el caso de Brasil el mejor ejemplo de este tipo de modelo. El segundo tipo de excepción está dado por países como Venezuela o México, que incluyeron en el sistema de alianzas desarrollista al sector competitivo nacional, obteniendo a cambio dos ventajas operativas: menores costos de transacción y baja deslealtad política del eslabón más fuerte de la economía (Errandonea, 2006). Finalmente, la tercera excepción se encuentra en los países donde las empresas multinacionales, en lógica de enclave, tendieron a abortar o limitar los impulsos desarrollistas industrializadores, como sucedió en países centroamericanos (Cardoso y Faletto, 1979).

Sumados a estos tres actores (y sus variantes y combinaciones), se encuentran otros tres actores clave que dan contenido y dinámica a la política de construcción del Estado de este momento histórico latinoamericano. En efecto, un cuarto actor fundamental en este modelo de desarrollo estuvo dado por las expresiones políticas bajo la forma de partidos y movimientos sociales con pretensiones de gobierno, ya sea en su forma de movimientos populistas, partidos clientelares reformistas o partidos de izquierda de raíz clasista (Collier y Collier, 1991). El quinto actor que no puede dejar de considerarse en la matriz política del MSI es el estamento militar, que cumplió a lo largo del siglo XX un papel clave no sólo como grupo e institución con poder en la arena política sino como estamento gobernante en muchos de estos países (Rueschemeyer

et al., 1992). En algunos casos, el estamento militar actuó como institución que canalizó los intereses de las viejas oligarquías exportadoras o los grupos transnacionalizados que dominaban los sectores de enclave de las economías nacionales. Finalmente, un actor fundamental por su peso político y económico en todas las experiencias nacionales de “desarrollo hacia adentro” estuvo dado por las elites agrarias, que, si bien no formaban parte explícita del triángulo entre Estado, sindicatos y empresas, financiaban, controlaban y definían los límites de los avances de las diversas variantes del MSI.

El peso del Estado, y especialmente de la nómina estatal en la economía, creó un funcionariado público con importantes cuotas de poder e intereses, articulado con parte de las elites políticas que administraron el Estado. Pero si en algunos pocos países de América Latina este fue un Estado de casi todos, en la mayor parte de la región estos Estados y sus funcionarios operaron como botín clientelar y patrimonial de una fracción minoritaria de la población, la mitad en el mejor de los casos y una pequeña elite en buena parte de la región. Una clave fundamental para entender la dinámica y comportamiento político de estos aparatos estatales fue que estos no estaban orientados por principios de escasez y eficiencia. Ello puede parecer paradójico dada la pobreza relativa de nuestras naciones. Pero la forma de lidiar con la escasez en buena parte de estos Estados se tramitó por la vía de excluir de los beneficios a la mayoría de la población.

En cuanto a la población que efectivamente operaba dentro de la alianza protegida, el principio que se aplicaba en la planificación y distribución de recursos era más el del poder y la presión que el de la escasez y su administración, dando lugar así a un tipo de legitimidad que ha sido definida como “sustantiva” (Cavarozzi, 1991). A su vez, dado el papel del Estado en esta lógica distributiva, resulta evidente que el mismo era el botín a conquistar y utilizar en forma fragmentaria y patrimonial, por lo cual cualquier partido u organización que pretendiera contar con oportunidades políticas de gobierno debía llegar y utilizar el aparato estatal con estos fines.

En vez de burocracias de “servicio civil autónomo”, aquello que más bien emergió a nivel del aparato de Estado fue un conjunto de profesionales ocultos de la política (en el mejor de los casos) o bien un conjunto de representantes directos de las elites económicas (en el peor de ellos). Se afirma en un documento reciente del Banco Interamericano de Desarrollo:

El Estado en América Latina ha padecido históricamente debilidades estructurales que lo han convertido en un actor poco capacitado para jugar con éxito el papel que se le atribuía [...]

Dos razones son causa de su debilidad estructural: por un lado, una base fiscal insuficiente, fruto de la inexistencia histórica de un pacto redistributivo con los receptores de las rentas más altas; por otro lado, la “captura” de los recursos fiscales y del propio aparato estatal por intereses particulares que acumulaban el poder político y económico (BID, 2006: 3-4).

Por su lado, las empresas, protegidas y dirigidas prioritariamente al mercado interno (sobre todo en la etapa inicial del MSI), comenzaron un período de auge expresado en el crecimiento sostenido del PBI industrial como porcentaje del PBI nacional. De 1950 a 1981 se multiplicó por cinco el PBI de la región, ya que aumentó de manera sostenida a la tasa promedio de 5,5%. Incluso a la luz de los resultados de la “década perdida”, algunos se preguntan actualmente por qué no denominar a los treinta años que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial los “treinta gloriosos años” de la economía latinoamericana, para utilizar los términos con que Jean Fourastié se refiere a los años de prosperidad en la posguerra europea (Hirschman, 1996). La contracara de esta situación residió tanto en empresas que trasladaban el aumento de costos fijos o variables al consumo como en empresarios rentistas, en connivencia muchas veces con gobiernos que trataban a los bienes públicos como si fueran propios. Este empresariado rara vez interpretó a la democracia como un sistema de expansión de la ciudadanía, sino más bien como un mecanismo para atender las pujas distributivas entre quienes eran necesarios para su renta: trabajadores y consumidores del triángulo sustitutivo de importaciones.

Por último, el trabajo formal, urbano y sindicalizado fue igualmente beneficiario de este modelo a través de una política de ingresos y de bienestar (Filgueira y Filgueira, 1997). Pero este no fue un sindicalismo basado en un modelo abierto de industrialización con hegemonía de clase obrera de “cuello azul”, sino un sindicalismo articulado a pequeñas y medianas industrias orientadas a un mercado interno protegido y a funcionarios y trabajadores de “cuello blanco” del Estado y de los servicios privados de y para las clases medias que, en diferentes grados, se habían desarrollado en la región¹⁷. Es innegable que de todas maneras se trata de un beneficiario menos potente que el constituido por las empresas sustitutivas.

17 Ninguno de estos sindicalismos generó una alianza rojo-verde como la que se hizo presente en los países de orientación socialdemócrata en la Europa escandinava. Y, de hecho, la mayoría de estos sindicalismos no estaban articulados por o con partidos de izquierda como en Europa continental, sino con movimientos y partidos populistas muchas veces estructurados verticalmente con el aparato estatal. Por ello sus presiones eran fragmentarias, de base angosta, corporativas cuando no de naturaleza abiertamente clientelar, corrupta y patrimonial.

Este MSI (con sus variantes nacionales) estaba entonces orientado a sectores urbanos, a empresas registradas y al trabajo formal, a la vez que establecía “ganadores” y “perdedores”, incluidos y excluidos. Entre los ganadores figuran el empleo público y privado, que en los modelos de bienestar más robustos se benefició de una representación monopólica frente al Estado, aumentos salariales, cobertura médica, seguros por desempleo, vejez, accidente de trabajo, incapacidad; y la empresa local, que logró sustraerse al juego de la competitividad y monopolizar el mercado interno. A su vez, beneficiados con los subsidios y las altas tarifas arancelarias, los empresarios aceptaron tanto la intervención del gobierno como el papel activo del trabajo; a cambio de la protección del mercado externo, ya no necesitaban luchar por mantener bajos los salarios. A este grupo de ganadores se sumaron, también, las diversas elites estatales.

Entre los perdedores o excluidos figuran los sectores agro-pecuario-minero-exportador, los productores rurales y los trabajadores de ese medio. No todos estos “perdedores” carecen de poder, influencia y prestigio. El sector terrateniente y exportador mantiene cuotas importantes de poder, detenta nada menos que la renta sobre la tierra (poder económico). Se trata menos de un perdedor que de un “tutor y tolerador poderoso y prestigioso” de mucha influencia social y política. Las divisas generadas por el sector agroexportador ayudaban a financiar el crecimiento de las industrias y de la burocracia vía tributación del Estado, lo que lo constituyó en un poderoso actor de veto en instancias de caída de los precios internacionales, limitando la transferencia de la renta agraria (O'Donnell, 1979; 1997b). A diferencia de las industrias, el sector primario-exportador no podía transferir el aumento de los costos al precio final dado que el comportamiento de los precios internacionales resultaba inelástico a las demandas locales. Sin embargo, los terratenientes, aun cuando estaban fuera del “triángulo sustitutivo”, toleraron bien la industrialización a cambio de que las organizaciones sindicales no se extendieran al sector rural y que se dejara intacta la propiedad y tenencia de la tierra. Por su lado, los trabajadores rurales sobrevivieron en la intemperie, con estatutos nominales de protección al peón rural sin demasiado impacto real en sus condiciones de vida (Filgueira y Filgueira, 1997).

LAS TRANSFORMACIONES FUNDAMENTALES Y LA PERSISTENCIA DE LA DEBILIDAD ESTATAL

El fin del MSI, y el consiguiente agotamiento de sus bases fiscales y de legitimación, supuso la caída del Estado empresario, la mutación del Estado regulador y el desmantelamiento parcial del viejo Estado Social, el cual, junto a sus clientelas tradicionales, se enfrenta a las nuevas condiciones y los nuevos actores del sistema económico global, en el marco

de cambios políticos significativos, como es el caso de la aparición de los regímenes burocrático-autoritarios y su posterior transformación en regímenes democráticos. Para esta retirada del Estado interventor, los Estados latinoamericanos contarán con tres olas adaptativas en materia social: limitación fiscal, fondos de emergencia y, finalmente, reforma estructural de corte liberal.

Entre 1980 y 1989, el Estado latinoamericano (con sus matices y diferencias nacionales ya esbozadas) se redujo en esfuerzo fiscal, y lo hizo tanto en los países de mayor desarrollo relativo como en aquellos países con Estados embrionarios y estructuralmente débiles.

En el plano fiscal, la crisis crónica de la balanza de pagos, el aumento de importantes materias primas y el encarecimiento del crédito internacional, sumados a una nueva influencia en el plano de los organismos multilaterales de crédito, ambientaron la adopción de programas ortodoxos en materia macroeconómica bajo los objetivos de reducir el gasto público, controlar la inflación y estabilizar las monedas nacionales. Estas acciones tendientes a la estabilización de las economías fueron las primeras medidas consideradas necesarias para “poner la casa en orden”, esto es, para detener la caída estructural de las economías emergentes y reencauzar el desarrollo regional sobre bases estables (Williamson, 1990).

Esta retracción fiscal fue acompañada y sucedida por una proliferación de modalidades *ad hoc*, que incluye préstamos internacionales orientados a la acción social focalizada, partidas para la provisión de infraestructura y programas de alivio social relacionado con la crisis y el ajuste estructural de las economías de la región, a la espera de un “goteo” o “derrame” que habría de llegar cuando el nuevo modelo económico diese sus frutos¹⁸. La última de las mencionadas etapas adaptativas llevada ade-

18 Estos fondos de emergencia eran coyunturales por definición, y no se apoyaban en la inmensa mayoría de los casos en fuentes genuinas de recursos. Entre 1988 y 1993 puede identificarse la creación e implementación de 45 fondos de emergencia social. Tan sólo en 1990 siete países adoptan esta modalidad, en tanto en algunos países (especialmente los de menor desarrollo relativo) pueden identificarse tres, cuatro y hasta cinco fondos de emergencia e inversión social parcialmente superpuestos o consecutivos en un mismo país. El control democrático, la sustentabilidad, la eficacia y la capacidad real de focalización de estos fondos fueron, en la mayoría de los casos, pobres, y, si bien los mismos contribuyeron a aliviar en algunos casos en forma importante la situación de una fracción no menor de la población vulnerable (rara vez los más pobres de los pobres), evidenciaron a poco de andar que los mismos representaban una solución liliputiense para un problema de proporciones goliáticas y durabilidad estructural y no coyuntural. Tal vez el legado más útil de estos fondos fue hacer patente y transparente la enorme inequidad del gasto y de los servicios sociales en América Latina, e iniciar en forma tímida el embrión de una idea que hoy parece adquirir fuerza: avanzar hacia la meta de universalizar o al menos llegar con algún servicio donde antes nada había. Tal vez su peor legado fue la dependencia de fondos externos y sus consecuencias a futuro, combinado con la ausencia de efectos en materia de capacidad burocrática y tecnocrática instalada en los países.

lante por los países de la región se asocia a un paradigma liberal más consistente y ambicioso en términos de reformas estructurales, que procura transformar la misma matriz de prestaciones sociales de la región¹⁹.

Por otra parte, el creciente desempleo, informalización y subempleo que expandieron sus impactos sobre todo durante los años noventa destruyeron las bases de pertenencia de buena parte de los sectores otrora integrados a modelos corporativos de bases estamentales laborales (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad por ocupación, etcétera). Asimismo, la promesa de incorporación de viejos sectores excluidos del antiguo MSI (trabajadores rurales e informales urbanos) tampoco se materializó en la mayoría de los países, dado el pobre desempeño de la actividad económica. En suma, dado el tipo de respuestas estatales y los cambios en el mercado de trabajo, sobresale como rasgo fundamental una estructura social fragmentada, en la cual se incrementa la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y los sectores medios, al mismo tiempo que se sostienen altos niveles de pobreza y exclusión, todo esto en un marco de profundas desigualdades.

A partir de aquellas respuestas espasmódicas y de corto plazo en materia social (en tanto “redes de seguridad” para atender los costos del ajuste estructural), con el paso del tiempo se fue conformando en la región un nuevo paradigma de política social llamado “emergente” (Franco, 1996). En este, focalización, descentralización, privatización y un *mix* público-privado se combinaron como piezas de un único modelo e inspiraron las reformas privatizadoras (de pensiones, de mercados internos y mercados de aseguradoras en salud, y de *vouchers* educativos), los avances en la descentralización y terciarización (de prestadores en educación y salud), así como una fuerte tendencia a concentrar los recursos del gasto social sólo en los sectores más pobres de población. Este proceso se fue dando en un contexto donde el gasto social aumentó de modo significativo, al menos en comparación con los niveles alcanzados en la década perdida.

En Repetto (2004) se trazan los rasgos fundamentales de estas líneas de reforma²⁰. La *descentralización* se constituyó en una idea-

19 En palabras de Paramio (2004): “La estrategia básica de las reformas estructurales pasaba por reducir no sólo la intervención del Estado en la economía –los subsidios y aranceles que distorsionaban los mercados– sino las propias dimensiones del Estado [...] En conjunto, por tanto, las reformas estructurales suponían una drástica reducción de los recursos del Estado, que afectaba inevitablemente su capacidad para paliar los efectos de situaciones económicas adversas”.

20 Muchos y muy valiosos han sido los aportes de diversos colegas a la comprensión de las principales transformaciones de la política social latinoamericana en tiempos recientes. En Filgueira et al. (2006a; 2006b) y Andrenacci y Repetto (2006) se sintetizan aspectos importantes de esta literatura.

fuerza dominante de las reformas sociales durante los años noventa, al postularse como alternativa al centralismo que había caracterizado los sistemas de política social latinoamericanos durante la segunda posguerra, en particular en lo que refiere a los servicios de educación y salud. A través de la descentralización se buscó acercar las soluciones a los problemas reales, ubicados muchas veces en el plano territorial. En ocasiones combinada pero siempre en tensión con ellas, la descentralización de los servicios sociales se ligó a otras descentralizaciones que han ido cobrando forma en la región en tiempos recientes, como son los casos de descentralización política, fiscal y administrativa.

En cuanto a la *privatización/desregulación* de la seguridad social, esta se dio en medio de un contexto de crisis estructural de los mercados laborales de la región. Los cambios más significativos se plasmaron en el plano de los sistemas previsionales, abriendo las puertas a una activa participación privada y fomentando la capitalización individual de los aportantes, en detrimento de los antiguos sistemas de pensiones ligados a esquemas de reparto. Las reformas acentuaron las ideas de libertad individual y de ahorro nacional en el sentido, respectivamente, de que los usuarios no quedaran cautivos de cierta forma de gestión de servicios, y de que sus aportes sirvieran para aumentar los niveles de ahorro interno de los países latinoamericanos (tanto como para elevar la calidad de la prestación). También los seguros de salud y demás aspectos asociados a la protección de los trabajadores formales fueron afectados por los aires de la reforma, en particular en un esquema de cambio ligado a las agendas favorables al mercado de los equipos económicos de los gobiernos de la región.

La *focalización* resultó en los últimos años la estrategia dominante para aquella concepción que limitaba la política social a la lucha contra la pobreza, en particular la extrema pobreza o indigencia. Se trató de un enfoque inspirado en la restricción de recursos fiscales, y basado en la crítica formulada a los servicios sociales de carácter universal; en particular, al modo en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios organizados. Mecanismos de focalización individual, por grupo vulnerable o ámbito territorial emergieron con fuerza en la agenda de reformas de la institucionalidad social, generando nuevas burocracias creadas *ad hoc* en los procesos concretos de reformas.

Más recientemente, la respuesta creciente por parte de los Estados y de los regímenes políticos latinoamericanos ha sido la creación (o mutación en el caso de supervivencia de los viejos fondos de emergencia social) de programas de transferencia de ingresos condicionadas, fuertemente focalizados y que ofrecen una renta mínima no contributiva con solicitud de contraprestación familiar en la modalidad de asisten-

cia a centros de salud y educación de hijos y madres para fortalecer o recrear mecanismos mínimos de integración social²¹.

Sintéticamente, pues, América Latina presenta a inicios del siglo XXI un complejo sistema de política social, expresión de múltiples factores y, más concretamente, resultado de lo que acontece en el ámbito político. Más allá de muchos matices nacionales, desde una perspectiva global puede afirmarse que en la región se observa un corporativismo persistente combinado con una reforma liberal que “descrema” o abre las puertas al “descreme” de los viejos mecanismos corporativos de solidaridad vertical. Asimismo, sobresalen diversas expresiones de asistencia focalizada de “emergencia social”. El resultado es, entonces, un “edificio del bienestar” de tres pisos: un primer piso de programas focalizados no contributivos, de transferencia de renta y contraprestación familiar (más programas acotados en magnitud, cobertura y duración de corte integral); un segundo piso donde priman las corporaciones remanentes del viejo modelo en retirada, o bien desfinanciadas, o bien con capacidad de persistir en sus privilegios y no acatar al mercado; y un tercer piso donde se destacan mercados de seguros privados de salud y jubilación, y se observa la expansión del rol privado y mercantilización parcial de la educación para los sectores medios con capacidad de pago.

EL ESTADO FISCAL SUPERFICIAL

Dentro de las funciones básicas del Estado, la función recaudadora también ha constituido una debilidad estructural de los Estados latinoamericanos. Tal vez una de las características más marcadas de estos es su histórica baja capacidad para recaudar dinero de la población. A la debilidad estructural del Estado en términos de capacidad administrativa se suman tanto el poder de las clases altas para autoexcluirse de la normativa fiscal como las debilidades técnicas y de recursos humanos de los sistemas impositivos latinoamericanos.

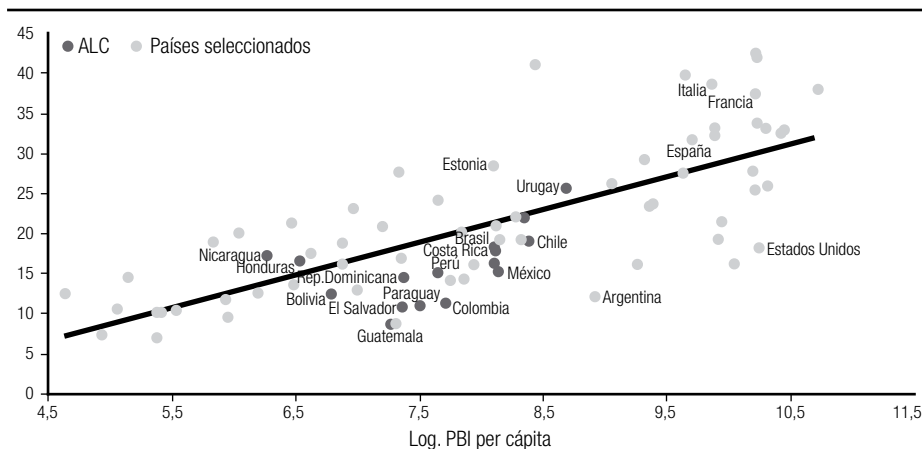
Pueden identificarse *grosso modo* tres grandes períodos en el desarrollo de los sistemas fiscales latinoamericanos. El primero, propio de la etapa neocolonial, está marcado por un bajo peso formal del Estado en tanto recaudador, respondiendo al bloqueo que los sectores oligárquicos colocaron sobre los aparatos estatales, limitando expresamente

21 Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina, Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay, *Bolsa Família* en Brasil, Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, luego Oportunidades) en México, entre otros. Estos programas son diferentes de los fondos de inversión social. Si bien son temporales y se apoyan también en endeudamiento externo, se orientan menos a la inversión en infraestructura y más al traspaso de renta directo a la familia pobre o indigente, con potencial para aumentar, aunque sea levemente, el capital humano de los menores.

su capacidad de tasar la riqueza nacional fuertemente concentrada en pocas manos. La etapa de mayor expansión del aparato recaudador del Estado se ubica en la fase sustitutiva de importaciones. Durante ese período el Estado se apoya en dos grandes instrumentos: el impuesto a las exportaciones e importaciones y un sistema de aportes laborales basado en la expansión de los sistemas de seguridad social. A estos dos grandes instrumentos los acompaña un tímido intento de gravar la ganancia empresarial y la renta, y la aplicación del impuesto al consumo. Los gravámenes formales a la renta llegaron a ser bastante altos, aunque la recaudación real nunca lo fue. La última etapa, iniciada en los años setenta y ochenta, y presente hasta fin de siglo, retrae notoriamente el rol de la recaudación aduanera, los intentos de extender el impuesto a la renta empresarial o personal, y se apoya crecientemente en los impuestos al consumo mediante el Impuesto al Valor Agregado (estos pasan de un promedio de 9 a 1, de casi 15% de imposición, y se extiende notoriamente su aplicación). Todas estas etapas, aun la del MSI, comparten tres características: una baja carga relativa formal en relación a su PBI, un alto nivel de evasión y una nula o aun regresiva pauta redistributiva.

Gráfico 5

Ingresos tributarios totales e ingreso per cápita en países seleccionados
(Ingresos tributarios en % del PBI)



Fuente: Gómez Sabaini (2006).

Los países de América Latina se colocan casi siempre por debajo de la línea de regresión, presentando un ingreso tributario por debajo del promedio que les correspondería dado su PBI per cápita. Gómez Sabaini (2006) indica que el déficit de ingresos tributarios de América

Latina, basado en un análisis de regresión de este tipo, genera una brecha entre la recaudación real y la potencial de casi 5 puntos porcentuales sobre el PBI. En otras palabras, para el nivel promedio del PBI regional deberíamos contar con una recaudación promedio no del 16% del PBI sino del 21%. Hoy para los países desarrollados el guarismo es aún mucho mayor: 28% del PBI.

Ahora bien, el problema de América Latina no se reduce solamente a su baja carga tributaria sino también a cómo la misma está distribuida. Y ello, al menos, en dos dimensiones relevantes. La primera, y más evidente, refiere a la carga tributaria y su efecto distributivo en materia social. Pero también existe otro aspecto distributivo de la carga social que interesa destacar: aquel relativo a qué impuestos son los ejes generadores de la recaudación. Ello es importante no sólo porque nos dice mucho acerca de la equidad tributaria sino también porque nos habla acerca de la madurez y capacidad institucional de los sistemas tributarios. Existen impuestos fáciles de recaudar y otros más difíciles. Una concentración en los tributos fáciles sugiere un bajo desarrollo de las capacidades tributarias estatales. Consideremos este punto en primer lugar manteniendo la comparación con los países desarrollados.

Tabla 11

Comparación de la estructura tributaria de América Latina y el Caribe respecto de los países desarrollados (en % del PBI)

Impuesto	América Latina y el Caribe		Países desarrollados
	1990-1999	2000-2005	1991-2000
A la renta	3,5	3,4	9,7
Personas físicas	0,7	1,6	7,1
Personas jurídicas	1,8	1,9	2,3
A la propiedad	0,4	0,7	0,8
A la seguridad social	2,7	2,8	7,8
Sobre bienes y servicios	6,5	7,6	9,5
IVA	4,0	5,4	6,5
Específicos	2,2	2,2	3,0
Al comercio exterior	2,0	1,4	0,3
Importaciones	1,9	1,4	0,3
Exportaciones	0,1	0,0	0,0
Total	15,2	16,0	28,7

Fuente: Gómez Sabaini (2006).

Como puede observarse, América Latina de hecho agudizó su tendencia a apoyarse en los impuestos “fáciles”. En particular, el impuesto al consumo. La razón esgrimida en apoyo a este perfil y tendencia es un viejo adagio de la tradición neoclásica: “no se puede servir a dos amos a la misma vez”. Si el sistema impositivo debe recaudar, su principal virtud debe ser la eficacia y eficiencia tributaria, no la redistribución. El segundo postulado que apoya esta tendencia es que los impuestos deben distorsionar tan poco como sea posible la asignación del mercado. Así, la región optó por sistemas tributarios simples y supuestamente neutros. Lo que llama la atención es el contraste entre este perfil y el de los países desarrollados, cuyos impuestos resultan más eficaces porque son recaudados sobre la base de una combinación que da tanto o mayor peso a los impuestos “difíciles” y directos que a los “fáciles”. Una lección simple de la economía política bien entendida. Los Estados que construyen capacidades extractivas robustas lo hacen y lo hicieron desde los impuestos mal llamados “difíciles”. Luego, es fácil para ellos completar su estructura tributaria con los impuestos al consumo. No se construye capacidad tributaria sosteniéndose sobre una estructura del ingreso desigual e informalizada, sino enfrentando las limitaciones técnicas y políticas reales. La marcada dependencia de los países de la región respecto de los impuestos indirectos, el modesto desarrollo en materia de fiscalización, y la alta elusión y evasión contribuyen a marcar otra peculiaridad: el impacto regresivo en la desigualdad agregada. En contraste con los países desarrollados –sean estos los modelos socialdemócratas o los liberales–, América Latina presenta una total incapacidad para redistribuir ingresos desde sus sistemas tributarios. El cuadro que sigue permite observar el fuerte impacto progresivo de un conjunto de países del mundo desarrollado.

Tabla 12

Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias
en países industrializados seleccionados*

	Coeficiente de Gini		Importancia de la acción fiscal (3)=(2-1)/1 (en %)
	Antes de impuestos y transferencias (1)	Después de impuestos y transferencias (2)	
Australia	0,463	0,306	-33,9
EU15	0,470	0,330	-29,8
EE.UU.	0,455	0,344	-24,4
Japón	0,340	0,265	-22,1

Fuente: Gómez Sabaini (2006).

* La información refiere a períodos distintos.

La notoria disminución del coeficiente de Gini que se constata al comparar antes y después de transferencias e impuestos puede observarse con mayor detenimiento en los casos seleccionados a continuación, donde se contrasta la distribución del ingreso de mercado contra la distribución del ingreso disponible.

Tabla 13

Distribución del ingreso de mercado y del ingreso disponible para algunos países desarrollados (en %)

España				Suecia			
Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos	Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos
1	1,5	2,9	0,0	1	1,9	4,3	2,5
2	2,9	4,9	0,3	2	2,7	6,7	4,2
3	4,1	6,1	1,2	3	3,9	7,4	5,5
4	5,5	6,9	2,1	4	6,2	7,7	6,9
5	7,0	8,0	3,8	5	7,8	8,4	7,8
6	8,1	8,9	5,0	6	9,5	9,3	8,8
7	10,4	10,5	8,0	7	10,8	10,2	10,0
8	12,7	12,2	11,6	8	13,3	11,6	11,8
9	17,4	15,6	18,4	9	16,6	13,7	27,8
10	30,2	23,9	49,6	10	27,3	20,7	27,8

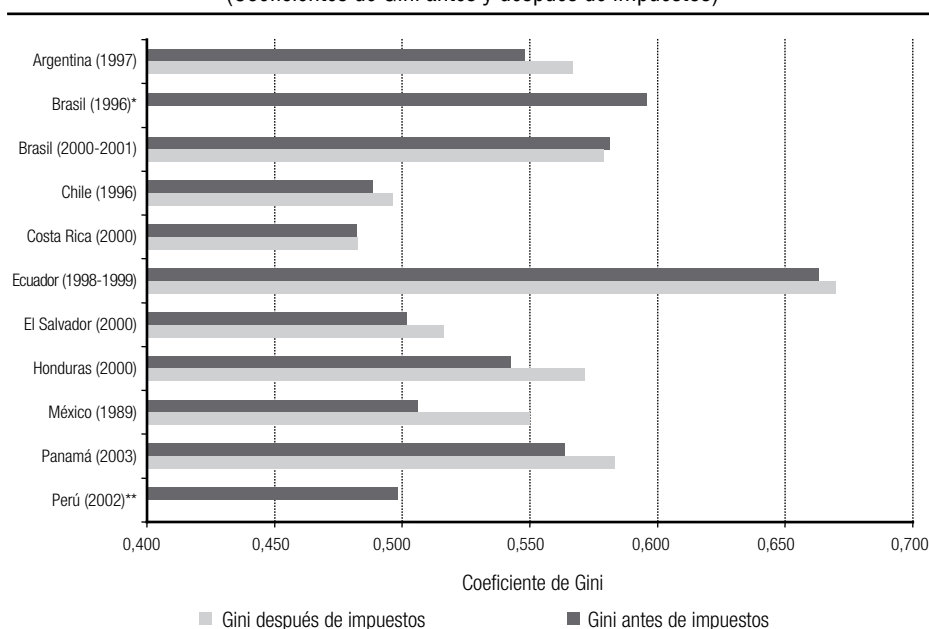
Reino Unido				EU15			
Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos	Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos
1	0,7	3,6	1,7	1	1,5	2,7	0,5
2	1,7	4,7	1,9	2	2,6	4,6	1,3
3	2,8	5,7	2,6	3	3,5	5,8	2,2
4	4,4	6,5	3,7	4	4,8	6,9	3,4
5	6,5	7,7	5,2	5	6,4	7,9	4,8
6	8,2	8,8	6,6	6	8,3	9,1	6,8
7	11,1	10,6	9,3	7	10,5	10,5	9,2
8	14,1	12,4	12,3	8	13,2	12,3	12,4
9	18,1	15,2	17,0	9	17,7	15,3	18,0
10	32,4	24,9	39,8	10	31,4	24,9	41,2

Fuente: Gómez Sabaini (2006).

Esta realidad contrasta en forma radical con el efecto del sistema tributario en América Latina. Efectivamente, la distribución del ingreso del mercado en los países seleccionados en Europa muestra que de no existir el sistema tributario en estos países sus coeficientes de Gini no serían muy diferentes a los de algunos países de América Latina. Por el contrario, en el caso de América Latina el efecto agregado del sistema tributario es el de agudizar en la mayor parte de los países la desigualdad, no el de moderarla.

Gráfico 6

América Latina. Efectos distributivos de la política tributaria
(Coeficientes de Gini antes y después de impuestos)



Fuente: Elaboración propia con base en documentos incluidos en Agostin (2005), Cetrángolo y Gómez Sabaini (2008) y Gómez Sabaini (2006).

* El coeficiente de Gini indicado es antes de impuestos y después de transferencias. El valor del mismo sin las transferencias asciende a 0,642. Si bien no se dispone del coeficiente de Gini correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

** El estudio no calcula el Gini ni antes ni después de impuestos, por tanto se informa el último dato disponible para el país que corresponde al año 2000. Si bien no se dispone del coeficiente de Gini correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

Los Estados latinoamericanos carecen, pues, de un sistema impositivo que permita niveles de recaudación adecuados y que distribuya dicho

peso fiscal de tal manera de colaborar con el combate a los elevados niveles de desigualdad. Para muchos, la clave de los altísimos niveles de desigualdad de la región proviene de la original distribución de la tierra del pasado lejano y de la muy desigual distribución actual del capital humano (Karl, 2004). La evidencia hasta aquí presentada indica que, sin desestimar dichas fuentes de la desigualdad, no es posible entender la misma sin incorporar como factor estratégico los sistemas tributarios de América Latina. Hasta tanto los Estados de la región no estén dispuestos a utilizar los mecanismos tributarios como instrumento de gobierno social y transformación de las pautas de inequidad, difícilmente pueda lograrse un cambio sustantivo en las configuraciones bloqueadas del desarrollo social latinoamericano.

Capítulo IV

LA DESIGUALDAD COMO CLAVE ECONÓMICA DEL DESARROLLO RETICENTE

INESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y DESIGUALDAD: UN CAMINO DE DOS VÍAS

América Latina presenta tasas de crecimiento que pueden ser consideradas, en el mejor de los casos, modestas para la década del noventa e inicios del milenio. Considérese lo siguiente: la CEPAL estima que, a similares niveles de desigualdad, la tasa de crecimiento del PBI per cápita de la región debería aproximarse a un promedio de 2,4 entre 2006 y 2015 para reducir la pobreza extrema a la mitad (CEPAL, 2006). Entre 1990 y 2001 esta tasa no superó el 0,9% (CEPAL, 2002). Las tasas de crecimiento del PBI per cápita entre 2002 y las estimaciones de CEPAL para 2005 presentan un muy mejorado escenario, alcanzando tasas de 2, 4 y 5% en este período. Pero el promedio para todo el período no supera el 1,8% de crecimiento anual entre 1990 y 2005 en materia del PBI per cápita, y la tasa promedio de crecimiento del PBI no llega al 3% (2,7% de acuerdo a las estimaciones de la CEPAL con base en los datos del Banco Mundial) entre 1991 y 2004. Resulta importante anotar para los críticos del modelo sustitutivo de importaciones que las tasas de crecimiento del PBI entre 1959 y 1981 para la región se ubicaron siempre por encima del 5% (con excepción de 1959 y 1969 cuando están en 4,7 y 4,8% respectivamente). Si comparamos este desempeño y el del período reciente con los países asiáticos en desarrollo podemos observar un mejor resultado latinoamericano entre 1959 y 1983, y un mucho peor desempeño a partir de esa fecha para los países de la región. La brecha

que se abre entre ambas regiones se acentúa en la década del ochenta y se estabiliza en niveles extremadamente altos (en promedio, casi 4% de diferencia) entre 1990 y 2003.

Los valores absolutos son en sí mismos decepcionantes, pero lo son aún más si se observan los niveles de crecimiento en términos relativos, es decir, comparados. De acuerdo a la perspectiva neoclásica, se esperaba una convergencia en las tasas de crecimiento entre los países más desarrollados y los menos desarrollados. Contrariamente, las cifras de las décadas del ochenta y noventa muestran un distanciamiento de las tasas de crecimiento comparadas de América Latina respecto de Estados Unidos (Stiglitz, 2003).

El otro factor que ha acompañado este desempeño económico especialmente decepcionante es su alta volatilidad. Luego de la crisis de la deuda de los años ochenta, de la crisis mexicana de mediados de los noventa y tras los efectos de la crisis asiática y rusa y finalmente la crisis argentina (que desde muchas agencias multilaterales se entendía que no crearía efectos de contagio), el crecimiento regional (y aún más si se repara casuísticamente en cada país) fue enormemente variable. Tasas de crecimiento regional del PBI de 3 y 4% entre 1990 y 1994 (tampoco nada espectacular), crecimiento nulo en 1995, casi del 0% en 1999, cerca del 0% nuevamente en 2001 y crecimiento negativo en el año 2002 se tradujeron en variaciones aún mayores año a año entre los países. Ya ciertos autores han mostrado cómo el continente ha ganado en inestabilidad económica en las últimas décadas: efectivamente, los períodos de recesión se han hecho más recurrentes mientras que los ciclos de expansión son más breves. En definitiva, América Latina ha consolidado un patrón de crecimiento del tipo *stop and go* caracterizado por la caída estructural de los niveles de actividad económica y las formas de empleo formal, además del crecimiento o estabilización en los niveles de desigualdad (Stiglitz, 2003).

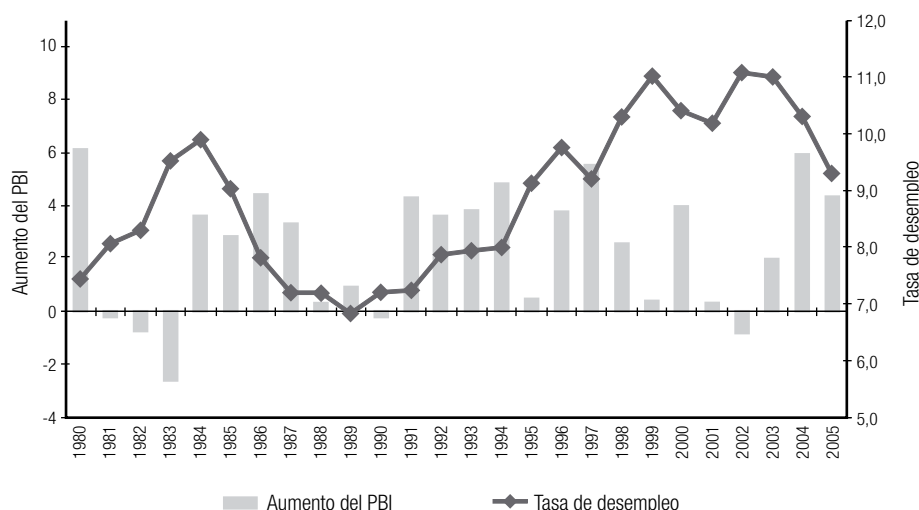
Asimismo, y si bien será tratado con mayor detalle a continuación, es importante señalar que estas tasas de crecimiento presentan una relación preocupante con la evolución del desempleo. En tanto la “década perdida” presentó un tope de desempleo de casi un 10% de la PEA, sólo para el año 1984, el nivel de desempleo entre 1999 y el año 2003 se ubicó sistemáticamente por encima de los dos dígitos. Aún más preocupante es la evolución del crecimiento y el desempleo entre 1990 y 1997. En este período América Latina conoció las mejores tasas de crecimiento de su PBI en el pasado reciente, con excepción del año 1995. Sin embargo, sus niveles de desempleo presentan una curva claramente ascendente, pasando del 7% en 1990 a más del 9% en 1997, y a más del 10% en 1998. También se ha mostrado que son los sectores pobres y vulnerables los que más sufren los procesos de crisis del empleo, dado

que los ciclos recesivos destruyen los empleos no calificados y los peor remunerados (Stiglitz, 2003).

Volviendo al tema de la volatilidad, es interesante anotar que esta es más pronunciada a partir de la década del ochenta y especialmente luego de las llamadas reformas estructurales, a pesar de que el Banco Mundial la presente como rasgo estructural de América Latina.

Gráfico 7

América Latina y el Caribe. Crecimiento y desempleo (en %)



Fuente: CEPAL (2005a).

Luego de haber encontrado una mejor disciplina fiscal y un mejor manejo macroeconómico de la deuda, el Banco Mundial se pregunta el por qué de esta volatilidad combinada con crecimiento muy modesto. Si bien la CEPAL había advertido sobre los riesgos de la liberalización financiera ya a inicios de los años noventa, y en el trabajo pionero de Joseph Ramos (1989) sobre las reformas que denominara neoconservadoras en el Cono Sur en los años setenta y ochenta, el Banco Mundial parece descubrirlos recientemente. Sin embargo, en un ejercicio nuevamente de reasignación de culpas, gira el problema hacia los diseños institucionales de regulación bancaria y el manejo inadecuado de las cuentas externas. Poca mención se hace a las altas tasas de interés y al carácter depredador del capital financiero internacional al aprovechar estos mismos ciclos, descontando en las tasas que cobra los riesgos que sabe se generarán dado su propio comportamiento (Stiglitz, 2003;

Rodrik, 2000). Pero la celeridad con la cual se abrieron los sistemas financieros y los enormes negocios que estos generaron en forma especulativa en la región sólo son comprensibles si se entiende que, dados los niveles de desigualdad presentes, existía un enorme mercado para explotar estas oportunidades. Una región relativamente rica en parámetros regionales en el mundo en vías de desarrollo, pero con la más alta desigualdad en materia de ingresos y rentas, constituye un botín extremadamente atractivo para el capital externo y para el capital doméstico especulativo. La acumulación de deuda de corto plazo y la generación de burbujas de crédito son posibles en una sociedad urbanizada, movilizadora, extremadamente desigual y orientada en sus sectores medios-altos y altos al consumo y la especulación financiera. En suma, el impacto de la liberalización financiera abogada con ferocidad por el FMI y el Banco Mundial difícilmente podría haber sido otro que el que efectivamente tuvo en la región. Los casos en que no hubo crisis están constituidos por Estados que mantuvieron importantes regulaciones sobre entradas y salidas de capitales, como por ejemplo Chile. Nuevamente, la importancia de Estados fuertes es clave para limitar los efectos nocivos de mercados imperfectos y actores depredadores. En países donde los flujos de capital de corto plazo superan los activos disponibles por parte de las instituciones nacionales estatales, y donde los primeros, a su vez, son tentados por políticas económicas que favorecen su radicación e ingreso, la probabilidad de encontrarse con crisis financieras que destruyen los activos necesarios para el desarrollo (sistema de crédito, moneda, incentivos fiscales estatales) es muy alta y entra en directa colisión con los mismos objetivos del desarrollo (Rodrik, 2000).

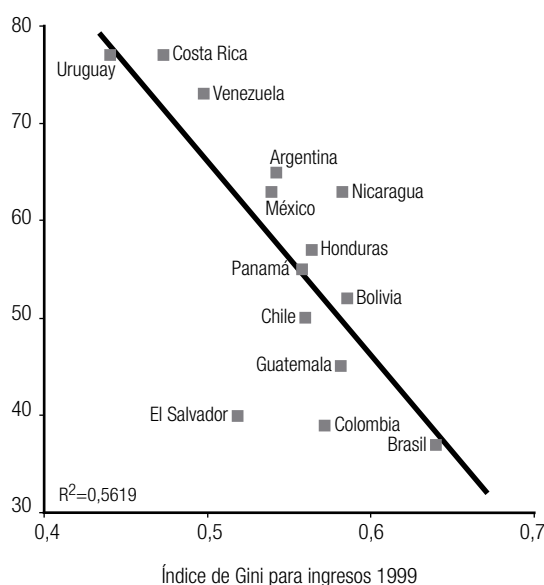
Ahora bien, existe otro vínculo entre desigualdad y volatilidad que se ha tornado crecientemente aceptado desde diversas visiones, si aún restara margen para seguir agregando mayores niveles de formalización y contrastación de dichas hipótesis. Rodrik (1999) indica que frente a shocks externos y crisis macroeconómicas los países menos desiguales y más cohesivos tienden a recuperarse mejor que los más desiguales. El vínculo aquí es entre calidad institucional (y de política pública) y desigualdad. La debilidad institucional y las modalidades populistas de resolución de la crisis (que generalmente tienden a alargarla o profundizarla) estarían asociadas, de acuerdo con este autor, a países con alta desigualdad de renta, fuertes divisiones sociales y baja capacidad de resolución pacífica y pautada de conflictos distributivos.

La evidencia sobre la predisposición de los ciudadanos en América Latina a embarcarse en soluciones no democráticas presenta una fuerte asociación con los niveles de desigualdad presentes en los países. Un gráfico de dispersión no es una prueba causal –tampoco lo

son buena parte de los modelos más sofisticados que incurrir en falacias inferenciales por baja confiabilidad del dato, mal control de selectividad y falacias ecológicas y temporales de diverso tipo—, pero lo que sí constata el gráfico siguiente es que, en los países donde la desigualdad es alta, la adhesión a un sistema de reglas de juego democráticas es baja. Esta relación también se presenta si se vincula el índice de Gini con la confianza que los individuos dicen albergar respecto de otras personas y respecto de las instituciones políticas.

Gráfico 8

Porcentaje que prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002).

En contextos recesivos y de crisis dicha combinación constituye un cóctel peligroso. En síntesis, las actitudes de la población respecto de la confianza en otros y la preferencia por una opción democrática sobre cualquier otra alternativa covarían fuertemente con los niveles de desigualdad que presenta una sociedad. Estas actitudes pueden parecer irrelevantes en contextos de estabilidad institucional de las democracias y estabilidad económica de sus naciones, pero resultan críticas a la hora de enfrentar escenarios políticos y económicos turbulentos. La posibilidad de irrupción de modalidades populistas y autoritarias depende en gran medida de la existencia de una población con alta predisposición autoritaria (ver Capítulo VI). Las democracias delega-

tivas de las que habla O'Donnell (1997a) requieren de un delegado y de quien delegue. Los ciudadanos de sociedades desiguales estarán predispuestos a delegar la decisión política en Estados neoleviatanos en una proporción mucho mayor que los ciudadanos de las sociedades más igualitarias de la región, con todo lo que ello conlleva en términos de calidad de la política pública.

Ahora bien, las crisis macroeconómicas se vinculan a niveles de desigualdad; en rigor, son todavía relaciones de tipo especulativo. Pero en cambio parece existir un amplio consenso en la relación inversa, es decir, en el impacto de las crisis económicas sobre el aumento de la tasa de desigualdad. El Banco Mundial, en el texto ya referido (World Bank, 2003), establece una salvedad. Sugiere cautela con este consenso al indicar que en el caso mexicano se constató una leve caída en el coeficiente de Gini durante la crisis de mediados de los noventa. Esta evidencia, sin embargo, contrasta con el estudio más amplio de Morley (2000), que muestra incrementos importantes en la desigualdad durante episodios de crisis y tan sólo leves mejoras en contextos de crecimiento. Lustig (2000) encuentra, en un total de veinte países, incrementos en la desigualdad en quince de los casos, y disminución de esta en los restantes cinco. Además, es poco discutible que, al menos desde un punto de vista teórico, la capacidad de los sectores más ricos de proteger sus activos de renta –los cuales son salariales y no salariales– será bastante superior a la de los sectores populares. Pueden darse circunstancias atenuantes de esta pauta esperable según el tipo de crisis macroeconómica de que se trate. Pero cuando la crisis ataca especialmente la cantidad y precio del salario, y aun cuando la afectación por quintiles de ingreso sea similar, es razonable esperar un mayor perjuicio para los sectores que dependen en cantidades y precios de ingresos fijos, como salarios y pensiones. Estos son, en general, los sectores medios y bajos de la distribución del ingreso. Lo que sí señala correctamente y discute en detalle el documento del Banco Mundial es el efecto regresivo de las crisis bancarias y cómo la reestructuración del sector financiero arrojó una todavía mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Las conclusiones, sin embargo, indican que, dadas las características de las sociedades latinoamericanas y por los efectos previsibles de las crisis sobre la desigualdad, lo que se debe hacer es evitar las crisis. Las recomendaciones hacen hincapié en la idea de prudencia fiscal y regulatoria, pero descartan o limitan su entusiasmo si dicha prudencia se procura desde la ampliación de la carga fiscal o desde la aplicación de impuestos al ingreso de capital de corto plazo –modelo chileno–.

El efecto de las crisis sobre la desigualdad es solamente un capítulo más de la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza. La siguiente sección intenta mostrar cómo no sólo la inestabi-

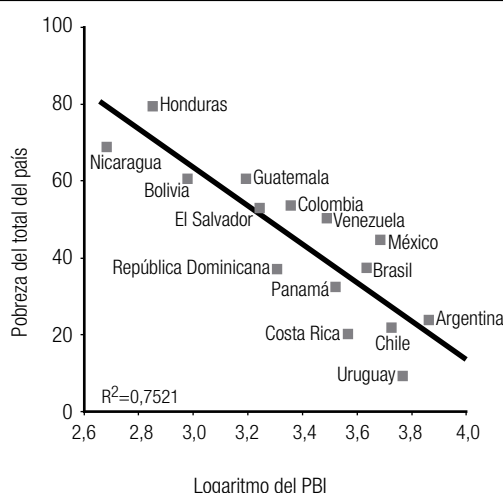
lidad macroeconómica afecta y es afectada negativamente por la desigualdad, sino también cómo la desigualdad afecta la capacidad de traducir mejoras macroeconómicas en disminución de la pobreza de manera consistente.

CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA: UNA RUTA OBSTACULIZADA

La literatura de los años ochenta y noventa insistía en argumentar que la mejor forma de combatir la pobreza se encontraba en el crecimiento económico. Tal aseveración es tan cierta como irrelevante. Si un país crece a tasas sostenidas y altas durante un período prolongado, es difícil que la pobreza no disminuya. Ahora bien, en rigor, la afirmación anterior admite una calificación. El crecimiento sostenido mejorará los niveles de pobreza si a su vez no se produce un crecimiento sostenido y análogo de la desigualdad.

Gráfico 9

Porcentaje de personas pobres y Logaritmo del PBI, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002).

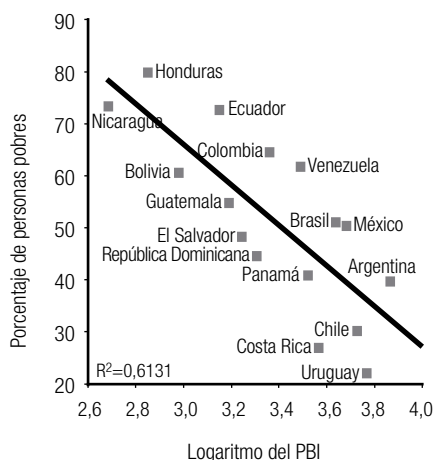
Tanto los niveles de pobreza general como los niveles de pobreza infantil se encuentran fuertemente afectados por el grado de desarrollo económico de los países. Como puede observarse en los siguientes gráficos, existe una fuerte correlación entre el PBI per cápita de las naciones y el porcentaje de personas y niños que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Ahora bien, si esta relación entre desarrollo económico y disminución de la pobreza es tan marcada, deberíamos anticipar que todo

aumento importante de las tasas de crecimiento también estará acompañado de una disminución marcada de la pobreza. Diversos estudios se han encargado de probar que, aunque la hipótesis anterior no es

Gráfico 10

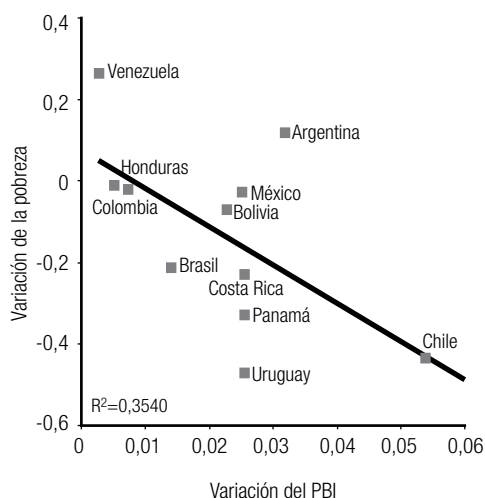
Porcentaje de personas pobres de 0 a 5 años y Logaritmo del PBI, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002).

Gráfico 11

Tasa de variación de la pobreza (total país) y tasa de variación del PBI, 1990-1999

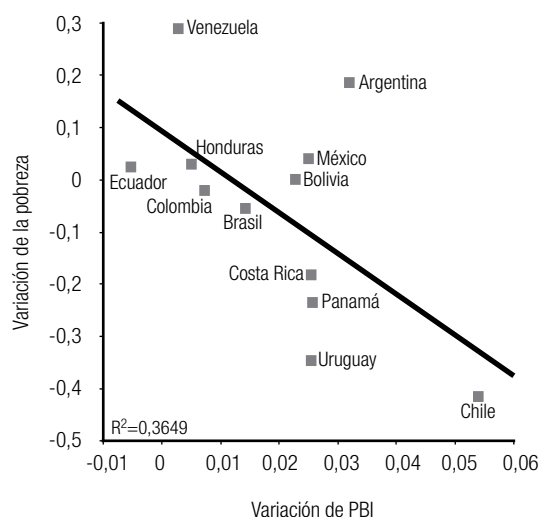


Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002).

enteramente incorrecta, presenta una serie de problemas que conducen a percibir al crecimiento como condición necesaria pero no suficiente para la mejora social. El Gráfico 11, que muestra la relación entre crecimiento y disminución de la pobreza, es elocuente. Si bien la correlación persiste, el coeficiente baja a menos de la mitad de aquel que surgía de la relación entre el nivel de desarrollo económico y el nivel de la pobreza de la población.

Gráfico 12

Tasa de variación de la pobreza en menores de 5 años (zona urbana)
y tasa de variación del PBI, 1990-1999



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002).

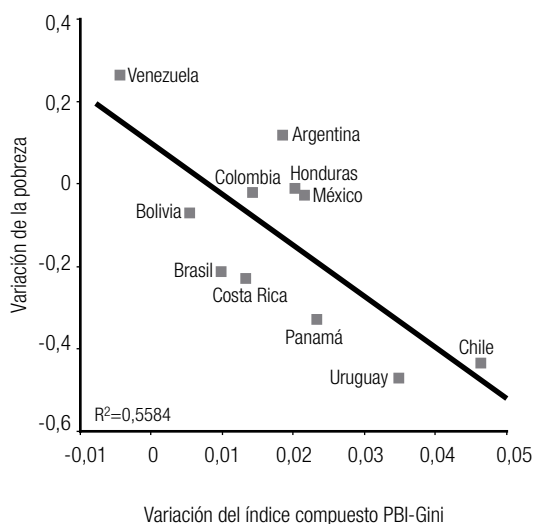
Como se desprende de la lectura de los gráficos 11 y 12, Argentina, México, Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay presentan niveles similares de desempeño económico durante la década pero al mismo tiempo mantienen amplias diferencias en términos de desempeño social. Asimismo, Chile y Uruguay difieren claramente en sus niveles de desempeño económico y sin embargo reducen la pobreza en proporciones similares. Este problema de fuerte asociación entre niveles de variables económicas y sociales pero menor asociación entre tasas de crecimiento es conocido como la “paradoja de la tasa y el nivel”. La solución de la paradoja es que cuando medimos niveles estamos midiendo mucho más que el nivel en la variable independiente específica. Análisis más detallados permiten concluir que la razón fundamental por la que similares tasas de desarrollo económico se traducen en diferentes

tasas de disminución de la pobreza responde al comportamiento de la distribución del ingreso en ese mismo período²².

Para abordar este problema se construyó un índice que combina PBI con desigualdad, haciendo pesar la desigualdad entre un 10 y un 20% del total del índice combinado. Luego se estimó la tasa de variación de este índice de riqueza y desigualdad. Los resultados son claros: muestran que esta medida explica mucho mejor la evolución de la pobreza en los países de la región. En el caso de infancia ello es aún más marcado, alcanzando el coeficiente de correlación entre estas tasas un nivel similar al coeficiente de correlación que se establecía a partir de relacionar los niveles.

Gráfico 13

Tasa de variación de la pobreza (total país) y tasa de variación del índice combinado PBI-Gini, 1990-1999



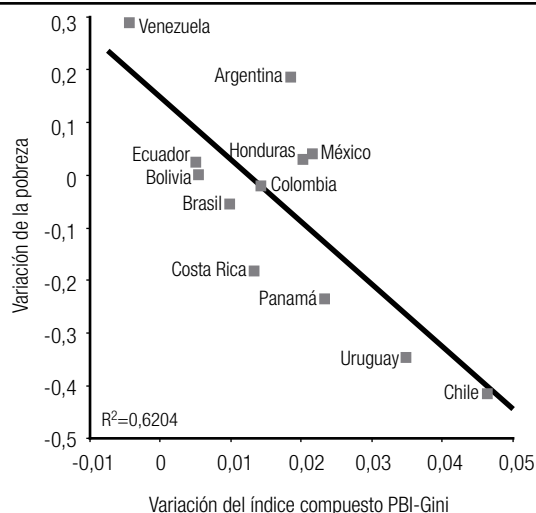
Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002).

Esta evidencia refuerza el argumento esgrimido por la CEPAL que ubica en la desigualdad global de las sociedades latinoamericanas uno de los lastres que inhiben el avance en materia de desarrollo social y de bienestar de la población general y muy especialmente de la infancia.

²² Existe otro conjunto de factores (fecundidad, infraestructura, salarios medios, productividad, desigualdad) que pueden ser colineales con el PBI y que poseen a su vez un efecto sobre los niveles de pobreza general e infantil. Cuando en cambio medimos la variación del PBI, es menos probable que en un período corto de tiempo las otras variables, que en términos de nivel sí estaban correlacionadas, covaríen en forma perfecta con el PBI. De todas ellas, la que más nos interesa en este punto es la desigualdad.

Gráfico 14

Tasa de variación de la pobreza en personas de 0 a 5 años (zona urbana) y tasa de variación del índice combinado PBI-Gini, 1990-2000



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002).

La desigualdad constituye uno de los rasgos de las estructuras de oportunidades nacionales de consecuencias más importantes para su futuro social y, al mismo tiempo, de los más difíciles de cambiar.

EL NUEVO MERCADO LABORAL: EXCLUSIÓN Y DESIGUALDAD

Dadas las características de los Estados sociales latinoamericanos, el trabajo remunerado y, en particular, el acceso al empleo formal constituyen el vínculo por excelencia para el acceso a la protección social en materia de pensiones y, en menor medida, también en materia de salud. Por ello, la evolución del desempleo y del empleo formal –entendido como empleo legalmente formal– son datos esenciales para evaluar el grado en el cual se registra un divorcio pronunciado entre estructura de riesgo social y arquitectura de protección social. Una de las evidencias más claras del deterioro estructural de los mercados laborales la presentan las tasas de desempleo, que luego de la llamada “década perdida” de los ochenta aún se ubicaban en la mayoría de los países debajo de los dos dígitos o muy cercanos a la decena. Hacia finales de los años noventa, dichas tasas habían crecido en casi todos los países, superando en muchos de ellos el 20% a pesar de ser esta una década con saldo positivo en materia de crecimiento²³.

²³ México y los casos centroamericanos escapan al deterioro marcado de los noventa pero se presentan en la siguiente década signos de deterioro importantes en Guatemala y

Recuadro 1**¿Una nueva era en los mercados laborales latinoamericanos?**

Una primera explicación del incremento estructural de los niveles de desempleo se apoya en el aumento de la participación económica de las mujeres en todos los países latinoamericanos. En efecto, entre 1990 y 2003 este incremento se sitúa para la mayor parte de estos países entre 4 y 10 puntos porcentuales. En segundo lugar, los procesos de apertura comercial se combinan con transformaciones tecnológicas que suprimen mano de obra. En tercer lugar, la caída de dos fuentes de empleo fundamentales también ayuda a explicar las altas tasas de desempleo así como la baja producción de empleos formales: la desindustrialización y la caída del empleo público producto de procesos de reforma y privatización del Estado. En todos los países, con excepción de Chile y países donde la maquila presenta un impacto marcado, puede observarse una caída absoluta y relativa del empleo industrial. Y en todos ellos, sin excepción, se registra una importante caída entre 1990 y 2003 del empleo público (CEPAL, 2005a; 2005b). En cuarto lugar, los procesos de desregulación laboral y terciarización –especialmente en la esfera de servicios y de procesos de la industria– contribuyen a incrementar la precariedad e informalidad de los arreglos laborales, favoreciendo un marcado impacto en el desempleo en contextos de contracción económica. Finalmente uno de los logros de la década, la moderación de la inflación, ayuda a explicar el mal desempeño del desempleo. Cuando las economías latinoamericanas eran inflacionarias, el rezago en contextos de crisis de los mecanismos de indexación ayudaba a ajustar el empleo a la economía por la vía del costo del trabajo. Cuando esto no es posible, es decir, cuando la inflación es baja y no existen grandes sistemas de indexación, el empleo se ajusta en los contextos recesivos por cantidad y no por precio.

A partir del año 2001 se produce una mejora importante en las tasas de desempleo abierto (CEPAL, 2005a; 2005b), aunque estas no logran revertir, hacia el año 2004, las pérdidas sufridas a lo largo de la década del noventa. Más importante aún, la recuperación en materia de empleo es extremadamente modesta especialmente en tres categorías de población que sufrieron en forma particularmente aguda el desempleo en los noventa: los sectores menos educados, los jóvenes y las mujeres. Las razones detrás de este cambio e incremento de la vulnerabilidad en materia de desempleo en América Latina en general y en América del Sur en particular responden a un conjunto de factores interrelacionados que vale la pena revisar, aunque más no sea someramente²⁴.

Honduras y retornos a niveles de desempleo sumamente altos en República Dominicana (ver CEPAL, 2005a; 2005b).

24 En primer lugar, y antes de introducir las razones que explican el incremento del desempleo, cabe destacar que, dadas las actuales tendencias demográficas en la mayor parte de América Latina, deberíamos haber observado una tendencia a la baja, o un nivel de desempleo “natural” menor, no mayor, que el observado en 1990. Esto es así porque

Los elementos esgrimidos como causas del peor desempeño de los mercados laborales durante los noventa y en el presente indican que es esperable que dichos problemas se manifiesten con particular crudeza en los sectores populares urbanos, donde el efecto combinado de la retracción del Estado en tanto empleador, la desindustrialización y la innovación tecnológica suprime empleos de calidad en estos sectores. El efecto agregado de estos procesos ha sido no sólo presentar nuevos y peores umbrales de desempleo estructural para los sectores populares, sino también ofrecer en estos sectores empleos de baja calidad, tanto por los salarios como por las protecciones sociales y estabilidad de los mismos. De cada 100 nuevos puestos de trabajo generados entre 1990 y 2003 en la región, tan sólo un 12% se generaron en el sector público, y menos de un 50% cuentan con alguna forma de protección social.

El nexo entre capital humano, trabajo remunerado, protección social y bienestar es hoy notoriamente menos eficaz que en el pasado para distribuir, en forma más igualitaria, la riqueza producida socialmente. El problema que enfrentamos en la actualidad en buena parte de América Latina no es que el salario se haya tornado más desigual –cosa que también ha sucedido–, sino que a su vez la presencia o ausencia de empleo, o simplemente trabajo remunerado, es más desigual. El empleo no sólo constituye en las sociedades latinoamericanas la fuente fundamental de ingresos de las familias. El empleo es, además, una de las fuentes fundamentales de su integración a la estructura de oportunidades general de la sociedad. Mediante la inserción en el empleo se construyen vínculos fundamentales de capital social y también se accede a un conjunto de beneficios sociales que provee el Estado. Finalmente, el empleo y la persistente centralidad del mismo al otorgar sentido y autoestima a los individuos, al tiempo que provee un marco articulador de su vida cotidiana, constituyen un factor clave para la salud de la convivencia familiar (ver el próximo capítulo). En efecto, diversos estudios han mostrado que el impacto de la desaparición del empleo, especialmente en los sectores de menores ingresos, se extiende mucho más allá del deterioro de las condiciones materiales de sus miembros. En particular, la desaparición del empleo para los hombres jóvenes posee un efecto sobre la predisposición a formar y mantener lazos estables de pareja, debilitando así la capacidad de generar y transmitir activos por parte de las familias. En los tramos más jóvenes se ha producido, en la mayoría de los países, un importante incremento de las tasas de

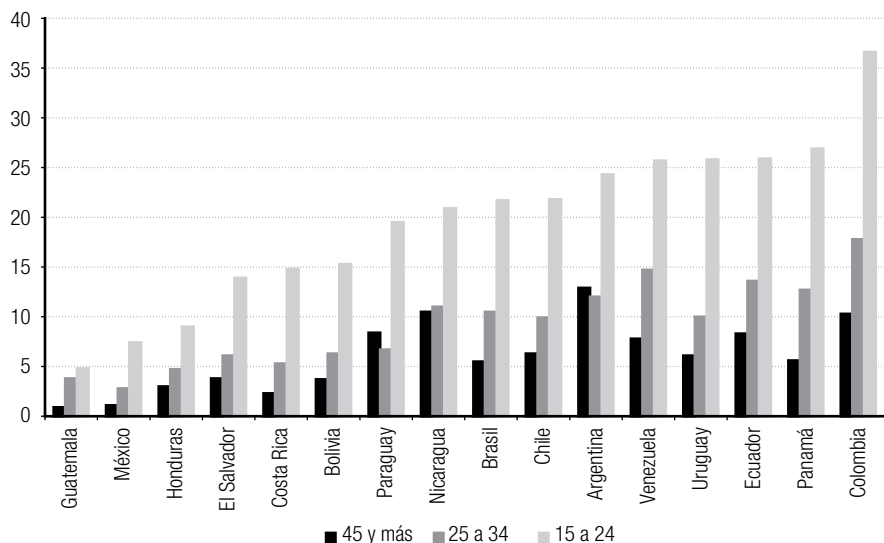
la presión de nuevos ingresos al mercado laboral por incorporación de las cohortes más jóvenes debería disminuir si la misma mantuviera las proporciones entre población total y activa en estas edades. A pesar de ello, el desempleo aumentó: dinámica que evidencia un desaprovechamiento de la ventana de oportunidades demográfica.

desempleo, tanto para mujeres como para hombres. En particular, en algunos de estos países existe un incremento marcado del desempleo masculino, lo que posee un notorio efecto negativo sobre las estructuras familiares, especialmente en los sectores de menores ingresos. Asimismo, en la mayoría de los países se produce un incremento aún mayor de las tasas de desempleo de las mujeres.

Si combinamos esta evidencia con la ya conocida respecto al incremento de los hogares monoparentales jóvenes con jefatura femenina (Arriagada, 2002), debe concluirse que los niños de los trabajadores jóvenes se enfrentan crecientemente a estructuras familiares con menos cantidad de activos y con menor capacidad para transmitir dichos activos. Estas situaciones se presentan en un escenario en el cual en prácticamente todos los países de la región existe una brecha importante entre las tasas de desempleo de distintas generaciones. En efecto, como puede observarse en los gráficos que siguen, la región presenta tasas de desempleo superiores en los tramos más jóvenes en forma consistente, y en muchos casos con diferencias muy marcadas respecto de los restantes tramos de edad. Los casos más extremos se encuentran en los países con mayor formalización de sus mercados de empleo. De hecho, en los países donde las diferenciales de desempleo no son tan marcados, el desempleo abierto no constituye en general el mejor indi-

Gráfico 15

Porcentaje de desempleo urbano según tramo etario por país, 1999

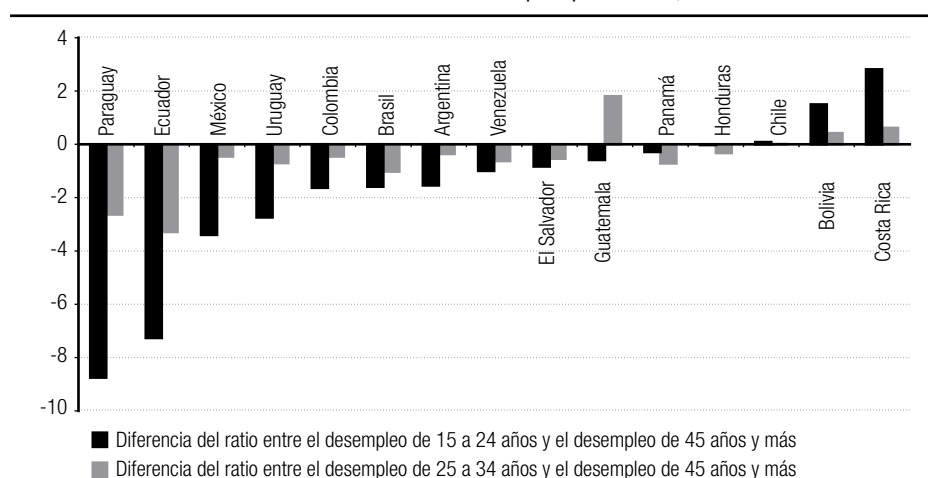


Fuente: CEPAL (2000).

cador de vulnerabilidad, ya que concomitantemente con el desempleo abierto existe en estos países un amplio contingente de población que se encuentra inserto en actividades informales, como último refugio para evitar la ausencia total de ingresos.

Si se observan las tasas de desempleo para la población de 45 años y más, puede verse claramente que prácticamente en ningún caso superan el 10%, y se ubican predominantemente alrededor del 5%. Por su parte, para más de la mitad de los países las tasas de desempleo de las generaciones más jóvenes (15 a 24) llegan a alcanzar niveles superiores al 20%, en tanto que en el tramo de edad subsiguiente superan en muchos casos el 10% y aun el 15%. Esta realidad se hace presente en 1999 a pesar de que durante la década la brecha intergeneracional de desempleo se había reducido en once de los catorce países analizados. El problema es que esta disminución, por momentos importante, de las brechas entre el desempleo joven y el desempleo maduro no responde a disminuciones de las tasas de desempleo de los jóvenes sino a incrementos –algunos muy importantes– de las tasas de desempleo de la población adulta mayor.

Gráfico 16
Evolución del ratio de la tasa de desempleo por edades, 1990-1999



Fuente: CEPAL (2000).

La desigualdad generacional que caracteriza a las tasas de desempleo de la región se ve agravada por las tendencias presentes en la última década, referida a las tasas de desempleo por niveles educativos. Lo que la evidencia muestra es que no sólo los más jóvenes enfrentan en mayor proporción la imposibilidad de ingresar exitosamente al mercado de

empleo, sino que los menos educados sufrieron durante la década, en todos los casos, un incremento de sus tasas de desempleo mayor que los más educados.

En suma, el panorama en materia de empleo no es alentador en la región y el deterioro en esta materia presenta tres características que lo hacen particularmente amenazante respecto del riesgo y la vulnerabilidad infantil y adolescente, preanunciando riesgos de sustentabilidad intergeneracional del bienestar social. En primer lugar, el deterioro en el empleo afecta desproporcionadamente a las generaciones más jóvenes, con lo cual resta ingresos a muchas parejas que inician su ciclo familiar. En segundo lugar, el desempleo en estas generaciones se ha extendido de la mujer (quien, en general, presenta tasas mayores de desempleo) a los hombres. Este incremento, en algunos casos marcado, de las tasas de desempleo de los hombres jóvenes posee un efecto particularmente negativo sobre la constitución de vínculos de pareja estables, al afectar el rol “naturalmente” asociado al hombre, produciendo en él un efecto de retraimiento y deserción de las responsabilidades familiares. En tercer lugar, el desempleo ha aumentado en forma mucho más marcada en los sectores de menor educación que en los sectores con mayores recursos de capital humano. Esto constituye un duro golpe a los activos de las familias más vulnerables que, por la emancipación más temprana de sus miembros adultos, han iniciado el ciclo familiar siendo muy jóvenes y con hijos a cargo.

Capítulo V

LA DESIGUALDAD COMO CLAVE SOCIAL DEL DESARROLLO MANIATADO

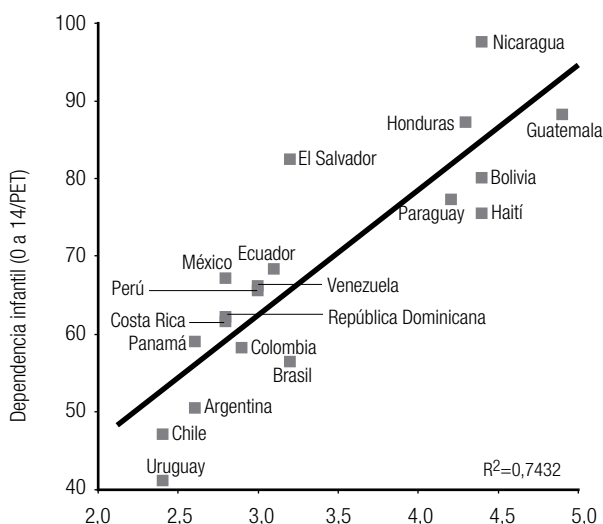
LA CLAVE DEMOGRÁFICA: SU INTERACCIÓN PERVERSA CON LA DESIGUALDAD

Las sociedades europeas debieron enfrentar el desafío de altas tasas de fecundidad y, por tanto, de altas tasas de dependencia infantil cuando aún no habían acumulado altas tasas de dependencia de la tercera edad. Incluso disfrutaron de un período en el cual medianas y bajas tasas de dependencia infantil se combinaban con medianas a bajas tasas de dependencia de la tercera edad. Ese período ha sido caracterizado como una “ventana de oportunidades demográfica” o “bono demográfico”. Ello permitió que el fisco tuviera margen para la inversión en la infancia antes de tener que enfrentar los crecientes costos de la tercera edad. Es fundamental entender el grado y punto en el cual la región se encuentra en materia de oportunidades demográficas y el grado de aprovechamiento que de las mismas está realizando.

Una parte de las sociedades latinoamericanas se encuentran precisamente en esta última situación. Un segundo grupo se encuentra aún en la primera situación, en tanto que un tercer grupo de países de la región ve cerrarse rápidamente dicha ventana de oportunidades sin haberla aprovechado debidamente. Los problemas que enfrentan las sociedades latinoamericanas para avanzar en el desarrollo hacia sociedades más igualitarias y menos excluyentes tienen mucho que ver con esta incapacidad de aprovechar la ventana de oportunidades demográfica. Las raíces de estos problemas son multidimensionales; algunas son de larga data y otras obedecen a coyunturas y transformaciones más recientes.

Gráfico 17

Tasa de dependencia infantil y tasa global de fecundidad por país, 1998



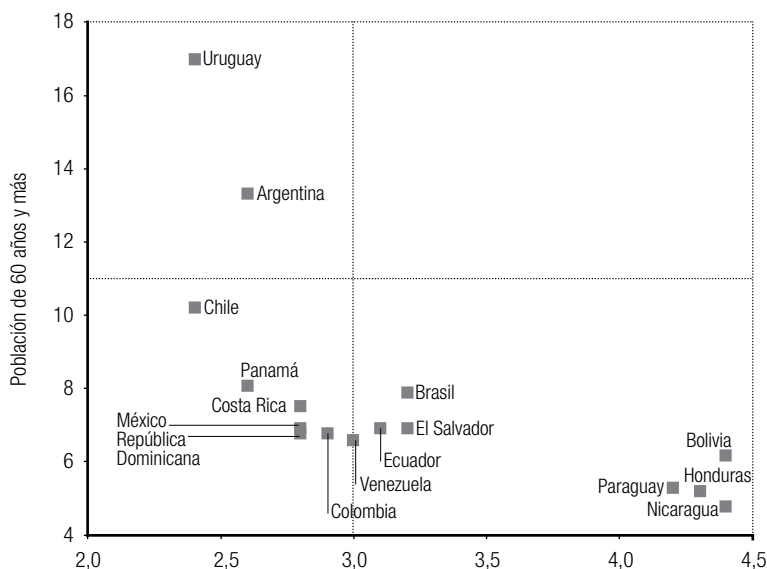
Fuente: Elaboración propia según CELADE (2001) y Carvalho (1998).

Como puede observarse en el Gráfico 17, existe una alta y obvia relación entre las tasas globales de fecundidad de los países y sus tasas de dependencia infantil. Resulta sugerente la heterogeneidad regional. Nicaragua, Guatemala, Honduras, Bolivia, Paraguay y Haití pertenecen a los países que menos han avanzado en su transición demográfica y que a su vez presentan altas tasas de dependencia infantil. El Salvador constituye un caso interesante puesto que, habiendo acelerado su transición demográfica, todavía presenta un alto porcentaje de mujeres en edad fecunda y, por tanto, exhibe altas tasas de fertilidad que se traducen en altas tasas de dependencia infantil. En el otro extremo de la distribución de ambas variables se encuentran Uruguay, Chile y Argentina. Estos países presentan las tasas más bajas de fecundidad y una tasa de dependencia infantil igualmente baja. Los restantes países se encuentran cursando la transición demográfica y en niveles intermedios de carga infantil.

Las aparentes ventajas de los países pioneros en la transición demográfica se diluyen parcialmente al observar sus porcentajes de población de 60 años y más. En efecto, la combinación de la población infantil y de la tercera edad es la que determina las tasas de dependencia de la población inactiva de la población activa. Esto es precisamente lo que implica una ventana de oportunidades que se abre durante un período (disminución de los niños) para cerrarse luego (aumento de la tercera edad).

Gráfico 18

Porcentaje de población de 60 años y más y tasa global de fecundidad por país, 1998



Fuente: Elaboración propia según CELADE (2001) y Carvalho (1998).

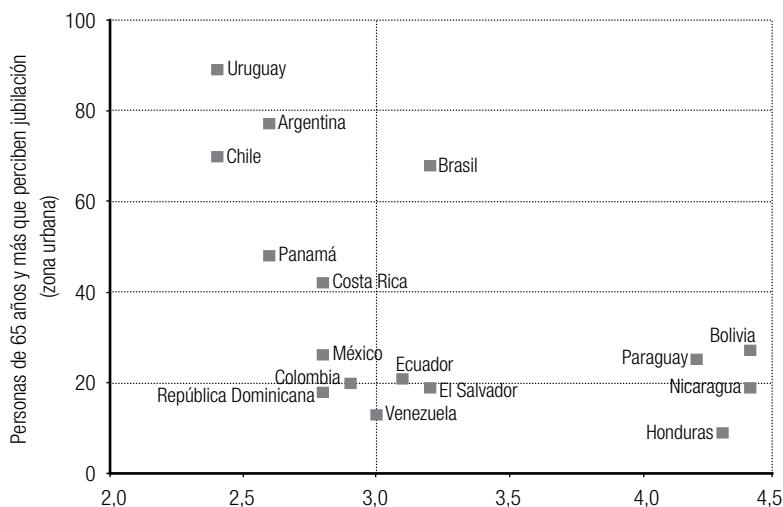
Entre los países de baja fecundidad global, cabe destacar el caso chileno. Su moderada proporción de población en la tercera edad constituye una apreciable ventaja a la hora de volcar esfuerzos y alcanzar logros en materia de infancia, especialmente en las áreas de educación y salud. Por su parte, tanto los países intermedios como los tardíos presentan bajos porcentajes de población de 60 años y más. De acelerar la caída de su fecundidad (como la han hecho El Salvador y Brasil), es esperable que aquellos países disfruten de una apertura más prolongada de la ventana de oportunidades. Ahora bien, una cosa es contar con una población más o menos amplia de personas de la tercera edad; otra muy diferente es que el país realice el esfuerzo que implica el mantenimiento efectivo de esa población. La carga demográfica de la tercera edad se concreta en gasto estatal y privado (de las familias) para garantizar su bienestar. Ello, claro está, implica una merma de recursos, siempre limitados, disponibles para el gasto en la otra porción de la población inactiva: la infancia. En este sentido, el Gráfico 19 muestra las fuertes diferencias que se registran en los esfuerzos que hacen las naciones latinoamericanas para proteger a su tercera edad.

Uruguay es el país que presenta una mayor cobertura de la población de 65 años y más en lo que hace a beneficios jubilatorios. Es

interesante señalar que, entre los países de transición avanzada, Chile no sólo es el que tiene menos carga de la tercera edad sino que es también el que menos protege a dicha población. Finalmente, los casos de Panamá, Costa Rica y muy especialmente Brasil, si bien pertenecen a países intermedios en su fase demográfica, brindan una cobertura bastante amplia a su población mayor.

Gráfico 19

Porcentaje de población de 65 años y más que percibe jubilación y tasa global de fecundidad por país, 1999



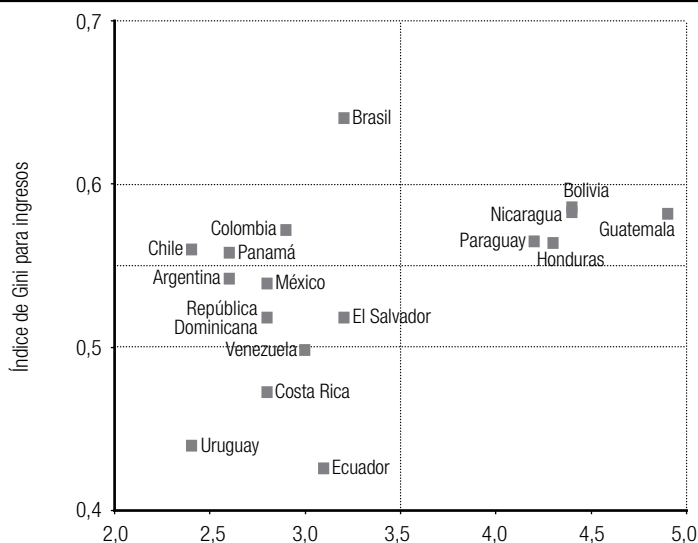
Fuente: Elaboración propia según CELADE (2001).

La fecundidad, las tasas de dependencia de la población de mayor y menor edad, el grado en que los países vuelcan recursos a la protección de la tercera edad, así como la asociación entre fecundidad, dependencia y gasto social, ofrecen indicios sobre los márgenes de maniobra que tiene un país para redistribuir su gasto social y balancear su cobertura de las diferentes generaciones y sus riesgos. La adecuada apreciación de dichos márgenes requiere también considerar los niveles diferenciales de riqueza del país y su relación con los factores antedichos. En este sentido, la fecundidad mantiene una fuerte relación con la riqueza nacional, reflejando una realidad en la cual los países más pobres son también los que tienen más niños. Aquí hay múltiples relaciones de causalidad en ambas direcciones que no es necesario discutir. Lo que resulta indiscutible es que los países más pobres son los que cuentan con menores recursos para atender una población infantil más numerosa. Aunque lo anterior se trata de un fenómeno bien conocido, sus implicaciones más dramáticas no han

sido debidamente exploradas. La mayor fecundidad y la mayor tasa de dependencia infantil en los países más pobres implican un poderoso freno a las intenciones de convergencia en materia de desarrollo económico y social de las naciones de la región. Y ello es así no sólo porque en el presente esto implica una menor proporción de población activa en relación a población inactiva, sino principalmente porque implica también una menor inversión per cápita real en materia de capital humano (especialmente, salud y educación) en las generaciones más jóvenes.

Los países donde a las altas tasas de fecundidad y de dependencia infantil se suman altos niveles de desigualdad presentan la peor combinación y los mayores desafíos para avanzar hacia un desarrollo sustentable. En ellos no solamente son altas las tasas de dependencia infantil, sino que una buena parte de los niños se encuentran en los sectores de menores ingresos, con el concomitante efecto que esto tiene sobre su bienestar presente y sus posibilidades de inserción laboral futura. Como puede observarse en el siguiente gráfico, no existe en la región una relación particularmente fuerte entre fecundidad y desigualdad. Pero sí ocurre que los países con más altas tasas de fecundidad presentan en forma consistente los más altos niveles de desigualdad. Brasil, por ejemplo, si bien pertenece a los países de fecundidad media, presenta niveles de desigualdad que colocan al grueso de su población infantil en situación de riesgo social.

Gráfico 20
Fecundidad y desigualdad, 1999



Fuente: Elaboración propia según CELADE (2001).

Los problemas anotados de la fecundidad y las estructuras de edades de las poblaciones latinoamericanas se combinan con una pauta peculiar de evolución de las familias y con una marcada resistencia a la convergencia de las pautas de fecundidad que complican aún más los problemas de sustentabilidad del desarrollo y la búsqueda de equidad social.

FAMILIA, FECUNDIDAD Y DESIGUALDAD: LA INCONSISTENCIA SUPERPUESTA DE LAS TRANSICIONES DEMOGRÁFICAS

La familia es el sistema más antiguo y persistente de aseguramiento, protección y redistribución de las sociedades. Su cambio, por tanto, trae aparejadas enormes implicaciones para entender y rediseñar el papel del Estado Social en la región. Existen cuatro grandes transformaciones de la familia que en tiempos recientes modifican su papel y capacidades en tanto agente de protección social: cambios en el tipo y en la duración de la estabilidad de las uniones de pareja entre adultos, cambios en las pautas reproductivas (en calendario y cantidad) de las mujeres y parejas, cambios en la división sexual del trabajo, y cambios en la combinación entre ciclo vital individual y ciclo familiar. Además, y en parte asociada a algunas de estas transformaciones, se presenta lo que para muchos constituye la transformación más importante y consistente de la familia: una disminución de las actividades de producción de servicios al interior de la misma (ya sean estas recreativas, de socialización, de cuidado, etc.) y un concomitante desplazamiento de dichas funciones a las esferas del Estado y del mercado. Cada una de estas transformaciones, sus interacciones y las interdependencias entre estas y los cambios en las esferas del mercado y del Estado generan nuevos riesgos y vulnerabilidades que se suman en muchos casos a aquellas que ya estaban presentes en el modelo familiar anterior. La hipótesis que atraviesa este punto es que en América Latina, especialmente en los países que más han avanzado en estas transformaciones, se produce en los sectores populares una doble coetaneidad negativa de las transiciones demográficas en lo que atañe al modelo y a las funciones de la familia.

Consideremos primero la menor duración de las uniones matrimoniales o de pareja y el cambio en los tipos de unión. Todos los países de la región, con excepción de algunos casos centroamericanos, asisten a un incremento de los divorcios y las uniones consensuales. En algunos casos estos incrementos son de una magnitud sustantiva. Entre 1980 y 2000, en Uruguay, el aumento del cociente entre divorcios y matrimonios es de un 80%, al igual que el aumento de las uniones consensuales. Mayor aún, aunque partiendo de niveles más moderados, es en el caso de Brasil (160 y 180%, respectivamente). En Venezuela, Costa Rica y México, este incremento es evidente en materia de divorcialidad pero modes-

to en las uniones consensuales (Filgueira y Peri, 2004). En Argentina, Colombia, Bolivia y Chile, el incremento de las uniones consensuales oscila entre un 20 y un 70%. Solamente en Ecuador, República Dominicana y Guatemala asistimos a un panorama relativamente estable en materia de uniones consensuales y/o de divorcialidad.

El incremento de la divorcialidad y de la unión consensual refleja, en términos generales, una menor adscripción y sujeción de los adultos al contrato matrimonial. Al flexibilizar dichas uniones y al legitimar socialmente la salida de estas uniones, hombres y muy especialmente mujeres dejan de atar su destino al de su compañero o compañera. En particular en el caso femenino, esto apoya y alimenta un proceso de emancipación más general de la mujer, donde el tránsito a la vida adulta ya no está pautado por una nupcialidad y una reproducción que la reduce al ámbito doméstico y la hace depender de un vínculo asimétrico que una sociedad patriarcal dictamina por tradición. La ideología y la práctica patriarcal que impregnaba el modelo *breadwinner* de familia implicaban claros riesgos para la mujer, al cercenar su autonomía, poder y capacidad de optar por alternativas dada su inserción débil en el mercado laboral, y al obligarla a cargar con la reproducción y los cuidados del hogar.

En tanto, la persistencia de matrimonios profundamente disfuncionales que se mantenían a pesar de una alta conflictividad y violencia –psicológica y muchas veces física– no sólo afectaba a la mujer sino también, en forma por demás marcada, a los niños. Pero aun teniendo clara esta advertencia, lo que no puede discutirse es que un adulto, o dos adultos con menores garantías legales, son parte de una nueva estructura de producción de riesgo, y de un nuevo tipo de riesgo, especialmente para la mujer y los niños. Toda forma de dominación produce riesgos y protecciones. Así lo hacía el modelo patriarcal de tipo *breadwinner*. Así también lo hace el modelo de mujer trabajadora en contratos matrimoniales con *salida legitimada*, en uniones libres o en jefatura monoparental. Tan ingenuo como pensar que el modelo anterior sólo protegía y el actual sólo desampara es creer que el modelo pasado solamente oprimía y este solamente libera. La pregunta pertinente, en lo que hace a nuestra tesis, remite a la cuestión de si el Estado ha sido capaz de responder a esta nueva forma del riesgo social, y de cuánto y cómo las otras esferas de producción de protecciones y riesgo (comunidad y mercado) agudizan o moderan los nuevos riesgos y alimentan o canibalizan las nuevas oportunidades. Para ello, en primer lugar, vale la pena detenerse en lo que implican estas nuevas características familiares en materia de protección y riesgos para sus integrantes.

Un efecto relativamente automático del incremento de los divorcios ha sido el concomitante aumento de los llamados hogares reconstituidos en que un miembro adulto con prole de uniones anteriores se

une a otro que, a su vez, podrá tener una prole anterior que trae consigo, o que quedó con el adulto con el cual se uniera con anterioridad. Otro efecto relativamente directo de estos cambios en la nupcialidad es el incremento de los hogares de jefatura monoparental, con claro predominio de la jefatura femenina monoparental. Por su parte, las uniones consensuales y las eventuales separaciones en este formato poseen el efecto, en casi todos los países de la región, de generar un conjunto de deberes más laxos, más difíciles de hacer respetar, o directamente inexistentes entre los miembros adultos que se separaron y, en algunos casos, entre el adulto que dejó físicamente el hogar y su descendencia. En suma, las nuevas familias presentan o bien más demandas sobre los adultos por ser hogares reconstituidos, o bien similares demandas sobre menos miembros adultos por ser hogares monoparentales, o bien vínculos con menores garantías legales de continuidad de apoyos y solidaridad familiar en caso de quebrarse el vínculo voluntario entre hombre y mujer. El problema con estas transformaciones es que, en la medida en que ni el mercado ni el Estado responden adecuadamente al riesgo, este se privatiza y, por tanto, su distribución se torna más estratificada y regresiva.

Resulta elocuente la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de pobreza, tanto como su evolución durante los años noventa e inicios del presente siglo. Dentro del total de hogares pobres, en 15 de los 18 países para los cuales se cuenta con información, crece la presencia de hogares encabezados por mujeres en las zonas urbanas. Dentro de esta categoría no se encuentran solamente los hogares monoparentales –están también hogares de “nido vacío”, con mujer supérstite– pero una importante proporción de los mismos sí lo es.

Ello no es sorprendente. Si los mercados laborales continúan discriminando a la mujer; si los Estados no reconocen los nuevos arreglos familiares ni establecen nuevos deberes, derechos y prestaciones para enfrentar la vulnerabilidad natural que se produce frente a la desaparición física de un perceptor o un trabajador potencial del núcleo familiar; y si al mismo tiempo crece la monoparentalidad, sería razonable esperar que crezca también su participación en la pobreza. Sobre todo si dicha monoparentalidad es esencialmente femenina, dado que las mujeres son tratadas por mercados, Estados y por el vínculo entre mercados y Estados –los beneficios que surgen de la inserción laboral formal– como si el viejo modelo familiar estuviera vigente y/o como si su capacidad de acceder a empleos de calidad fuera equiparable a la del hombre.

El segundo aspecto a considerar son los cambios en materia reproductiva de las mujeres. Una de las formas adaptativas a esta menor estabilidad familiar y a las mayores presiones para constituirse en principal

generador de ingreso familiar (*breadwinner*) o su equivalente se traduce en muchos casos en una disminución y postergación de la fecundidad. La evidencia sugiere que tal es el caso no sólo en los países desarrollados en plena segunda transición demográfica, sino también en buena parte de América Latina. La caída de la fecundidad es evidente en la región y la postergación en la tenencia del primer hijo, al menos promedialmente, también lo es. Sin embargo, el problema de la región, nuevamente anclado en las enormes disparidades sociales y económicas, es la brecha de fecundidad entre sectores sociales.

Tabla 14
América Latina y el Caribe. Tasas de fecundidad por quintiles de ingreso
para países seleccionados, 2000

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Brasil	3,5	2,6	2,4	1,9	1,7
Chile	2,3	2,0	2,1	2,0	2,0
Honduras	4,6	4,7	3,2	3,5	2,5
Panamá	4,4	3,1	2,6	2,3	1,8
Paraguay	6,2	3,7	4,4	3,5	2,7
Venezuela	4,1	3,4	2,6	2,5	2,1

Fuente: CEPAL (2005b).

Con la excepción de Chile, todos los países para los cuales se cuenta con información presentan una importante brecha de fecundidad, duplicando en algunos casos la tasa del quintil 1 a la del quintil 5. Los niveles de fecundidad urbanos son menores en relación al total de la población, pero sus brechas son similares, cuando no mayores (ver Tabla 15).

Tabla 15
América Latina y el Caribe. Tasas de fecundidad urbanas por quintiles de ingreso
para países seleccionados, 2000

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Brasil	3,3	2,5	1,9	1,9	1,6
Chile	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0
Honduras	3,8	3,1	2,8	2,6	2,3
Panamá	2,9	2,6	2,2	2,0	1,8
Paraguay	4,5	3,7	3,5	2,7	2,5
Venezuela	3,7	2,8	2,5	2,5	2,0

Fuente: CEPAL (2005b).

La primera transición demográfica se caracteriza por una importante caída de la mortalidad infantil, acompañada más tarde por una caída en los niveles de fecundidad. Esta pauta parece manifestarse con particular énfasis en las zonas urbanas de América Latina, donde existe una importante convergencia en las tasas de mortalidad infantil, sin que la misma se vea acompañada, hasta la fecha, de una pauta similar en materia de fecundidad.

Para una mejor evaluación de la importancia y magnitud de las brechas de fecundidad en los países latinoamericanos para los cuales se cuenta con datos (nuevamente es sorprendente y positiva la pauta chilena en el nivel urbano), vale la pena comparar estas distancias con las que presentan los países europeos. Si bien los datos que se presentan en la Tabla 16 consideran estratos educativos y solamente tres, es clara la diferencia entre las brechas europeas y latinoamericanas.

Tabla 16

Europa (algunos países). Hijos de mujeres de 35 a 39 años de edad según nivel educacional

Nivel educacional*	País								
	Austria 1996	Bélgica 1991-1992	Francia 1994	Alemania 1992	Italia 1995-1996	Holanda 1993	Noruega 1988-1989	Suecia 1992-1993	Suiza 1994-1995
0-2	1,7	1,5	2,5	1,6	1,9	1,9	2,3	2,4	1,8
3-4	1,8	1,9	1,9	1,6	1,4	1,9	2,0	2,0	1,7
5-6	1,6	1,8	1,6	1,7	1,3	1,5	1,9	1,9	1,1

Fuente: CEPAL (2005b).

* Corresponde a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). La categoría CINE 0 significa educación preescolar. La categoría CINE 1 comprende la educación primaria que, generalmente, comienza a la edad de 5, 6 o 7 años y se extiende por un período de cinco años aproximadamente. Las categorías CINE 2 y 3 corresponden a la primera y segunda etapas de la educación secundaria. La primera etapa se inicia a los 11 o 12 años y perdura alrededor de tres años. La segunda etapa empieza a los 14 o 15 años y tiene una duración similar. En ciertas ocasiones es necesario pasar por un período de capacitación en el empleo y de adquisición de experiencia, en algunos casos formalizado en el aprendizaje de un oficio. Este período puede complementar la capacitación formal o sustituirla parcialmente o completamente. La categoría CINE 4 abarca la educación post-secundaria, que generalmente se inicia a los 17 o 18 años, se extiende aproximadamente cuatro años y conduce a un título no equivalente al primer grado universitario. En las categorías CINE 5 y 6 también se encuentra la educación post-secundaria, que comienza a los 17 o 18 años y se prolonga por tres, cuatro o más años. Este tipo de educación conduce a un grado o posgrado universitario o equivalente.

Un primer dato de contraste es que, en los sectores menos educados de todos los países europeos, las tasas de fecundidad –en rigor, el número de hijos tenidos por mujeres de 35 a 39 años– se encuentran en el nivel de la tasa de reemplazo o por debajo de esta, con la excepción de Francia, Suecia y Noruega. Pero en los casos de Suecia y Noruega, las relativas altas tasas de fecundidad de los sectores bajos se combinan con similares altas tasas de fecundidad en los sectores altos. Otros casos son aún más homogéneos, como puede verse en la ausencia de distancias

de fecundidad (o aun en razones inversas a las esperables) en Austria, Bélgica y Alemania. Cabe destacar que las tasas de fecundidad de los sectores altos europeos no son muy diferentes a las tasas de fecundidad de los sectores altos urbanos del quintil 4 y 5 en América Latina. De hecho, Brasil, Panamá y Chile, y en menor medida Venezuela, presentan tasas en estos quintiles por debajo del nivel de reemplazo. El problema más evidente de América Latina en esta materia es la no convergencia de las tasas de fecundidad especialmente en el medio urbano²⁵. La Tabla 17 permite observar la evolución de las razones de fecundidad totales y urbanas entre el quintil 1 y el quintil 5 entre 1990 y 2000 para los países con que se cuenta con información.

Tabla 17

América Latina y el Caribe. Evolución de diferenciales de fecundidad totales y urbanas para países seleccionados, 1990 y 2000

	Razón de fecundidad Q1/Q5* (1990)	Razón de fecundidad Q1/Q5 (2000)	Razón de fecundidad urbana Q1/Q5 (1990)	Razón de fecundidad urbana Q1/Q5 (2000)
Brasil	2,10	2,07	1,70	2,03
Chile	1,10	1,11	1,08	1,07
Honduras	2,10	1,84	1,55	1,67
Panamá	2,60	2,38	1,50	1,64
Paraguay	2,00	2,28	1,89	1,78
Venezuela	1,70	1,95	1,65	1,81

Fuente: CEPAL (2005b).

* Ratio de quintil 1 sobre quintil 5.

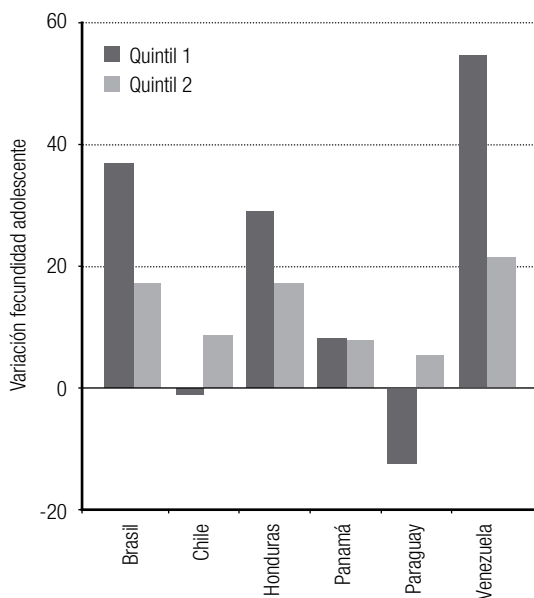
Finalmente, es importante evaluar no sólo las cantidades sino también las temporalidades, es decir, los calendarios de la fecundidad. Si bien la segunda transición demográfica comparte con la primera el rasgo común de la caída en la fecundidad, lo que diferencia en esta materia a la segunda de la primera transición no sólo es el nivel de la fecundidad sino muy especialmente su calendario. En la segunda transición demográfica se produce una postergación de la procreación del primer hijo en las mujeres. Esto es notoriamente constatable en el incremento de la importancia de la fecundidad entre los 30 y 39 años en la fecundidad total, y en la caída de la participación de la fecundidad entre 20 y 29 años (CELADE, 2001). Resulta preocupante, en este sentido, que la fecundidad adolescente no sólo aumente su participación en la fecundidad

25 Resulta evidente que dicha no convergencia en los sectores urbanos responde en parte a que los procesos migratorios campo-ciudad importan a las urbes población de alta fecundidad.

global, sino que, en particular en el medio urbano, crezca en términos absolutos, especialmente en los sectores más pobres (ver Gráfico 21).

Gráfico 21

América Latina y el Caribe. Variación de la fecundidad adolescente en los quintiles de ingreso 1 y 2 para países seleccionados, 1990-2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL (2005a; 2005b).

Esta evidencia sugiere que la fábrica de la fecundidad adolescente no es importada del medio rural a las urbes sino producida en las condiciones sociales de estas. El análisis de CEPAL del *Panorama social de América Latina* (2005b) en el capítulo sobre desigualdad –que ha servido de insumo fundamental para el tema que se viene desarrollando– parece confirmar esta hipótesis. Los *odds ratio* que surgen del análisis *logit* constatan un efecto positivo de la condición urbana, luego de controlar por variables socioeconómicas, respecto de la fecundidad adolescente.

La zona de residencia ofrece una sorpresa pues, al contrario de los análisis univariados, se advierte que la probabilidad de ser madre durante la adolescencia es mayor en la ciudad, luego de controlar los factores socioeconómicos y el cambio generacional (CEPAL, 2005b).

Los datos aquí presentados conjuntamente con la evidencia de algunos estudios nacionales de Filgueira et al. (2006a; 2006b) y los datos que

surgen de CEPAL (2005b) y CELADE (2001) sugieren una creciente tendencia a la polarización urbana de algunos elementos en las pautas de fecundidad (y, aunque con menor evidencia, esto también se constata a nivel de la nupcialidad pero en el sentido inverso: más monoparentalidad en los sectores populares que en los sectores medios y altos). Los datos presentados en la Tabla 18 sobre la evolución de las brechas de fecundidad adolescente en general, y en particular en materia urbana, ciertamente apoyan esta percepción.

Tabla 18

América Latina y el Caribe. Evolución de las brechas de fecundidad total y urbana en países seleccionados, 1990 y 2000

	Total 1990 Razon S/I*	Total 2000 Razon S/I*	Urbana 1990 Razon S/I*	Urbana 2000 Razon S/I*
Brasil	2,80	4,68	4,04	5,60
Chile	3,23	4,21	3,44	4,40
Honduras	2,00	3,13	2,34	3,83
Panamá	6,10	5,34	4,33	5,20
Paraguay	3,23	4,07	4,19	4,00
Venezuela	3,17	5,29	3,71	5,37

Fuente: CEPAL (2006).

*Razón superior sobre inferior.

Esto estaría indicando que la hipótesis de transformación demográfica a partir de la difusión de pautas culturales de arriba hacia abajo presenta en la región una serie de aspectos que la ponen en duda. En primer lugar, los altos niveles de desigualdad y las formas particulares de dicha desigualdad –con elementos de segregación urbana, étnica y regional– estarían operando contra una tendencia a la convergencia de las pautas de fecundidad adolescente y general. Sin embargo, la presencia de una alta proporción de hogares monoparentales y en unión libre, así como la menor estabilidad de los mismos, no estarían respondiendo a las pautas asumidas de difusión cultural. Las razones de los cambios en los arreglos familiares en América Latina sólo responderían a la pauta de secularización cultural en los sectores altos. En los sectores más pobres los cambios en los arreglos familiares combinarían este mecanismo superestructural general con limitaciones mucho más infraestructurales: condiciones socioeconómicas que inhiben o atentan contra la estabilidad de las uniones entre hombres y mujeres. Así, solamente en los sectores medios y altos se constataría la consistencia emancipatoria de la mujer: menos hijos, postergación de la fecundidad, ingreso pleno al mercado laboral, mayor divorcialidad, mayor monopa-

rentalidad y mayor porcentaje de uniones libres que en el pasado. En los sectores bajos, las asincronías en el proceso de transformación familiar presentarían una pauta inconsistente y notoriamente más vulnerable: resistencia a la caída de la fecundidad y a la postergación del embarazo, ingreso precario y a menores tasas en el mercado laboral, y mayor divorcialidad, monoparentalidad y porcentaje de uniones libres. Así, la combinación de una alta carga reproductiva con una menor presencia estable de dos adultos en el hogar estaría colocando a estos sectores, y especialmente a sus mujeres y niños, en una situación de alto riesgo social. Los efectos de estas transformaciones sobre la trampa intergeneracional de la pobreza y sobre la exclusión y cohesión social son de enorme magnitud.

A estos procesos se suma el ya mencionado ingreso de la mujer en el mercado laboral. Este ha sido marcado en América Latina durante los años noventa y hasta mediados de la presente década. Dicho ingreso ha sido más robusto y consistente, y además con acceso a mejores posiciones, en los sectores medios y altos que en los sectores de menores ingresos y capital humano. Por un lado, los procesos más generales de destrucción de puestos de trabajo no calificados y, por otra parte, la alta carga reproductiva persistente en estos sectores ayudan a explicar dichas diferencias. En el momento en que el modelo de proveedor doble constituye casi una exigencia para el acceso al bienestar, los sectores populares, especialmente los urbanos, son los que se encuentran con peores estructuras de oportunidades laborales y con inferiores condiciones familiares para enfrentar dicha exigencia. La evidencia presentada en la Tabla 19 indica que las tasas de participación femenina en los niveles más educados en algunos casos duplican las tasas de participación femenina de las mujeres de más baja educación y, en todos los casos, presentan diferencias notorias.

Tabla 19

América Latina y el Caribe. Tasas de participación de mujeres para países seleccionados y tramos educativos (años de educación formal) seleccionados, 1998 (en %)

	0 a 3 años	4 a 6 años	10 a 12 años	13 y más años	Total
Argentina*	23	30	44	68	43
Brasil	36	46	66	79	51
Chile	23	29	43	64	41
Colombia	37	46	58	77	52
Guatemala	38	41	57	77	43
México	33	39	43	63	43
Panamá	24	40	52	76	51

Tabla 19 [continuación]

	0 a 3 años	4 a 6 años	10 a 12 años	13 y más años	Total
Uruguay**	18	37	60	74	50
Venezuela	28	42	54	59	48

Fuente: CEPAL (2000).

* Gran Buenos Aires.

** Áreas urbanas.

El proceso de transformación familiar y de división sexual del trabajo que se esboza con los datos y argumentos antes mencionados indica que existe una proporción importante de mujeres y niños que enfrentan nuevos tipos de riesgos y vulnerabilidades; la separación de los adultos y el ingreso de la mujer al mercado laboral introducen tensiones a una forma primordial de protección en el pasado, que, a la vez que se montaba sobre una estructura de dominación patriarcal y sus correlatos familiares, estatales y de mercado de empleo, coadyuvaba a estructurarla y reproducirla. En estos procesos aparecen también, por lo tanto, nuevas oportunidades de autonomía para la mujer.

En cualquier caso, estos procesos tienden a sobrecargar a los adultos de responsabilidades que combinan el ámbito doméstico y el laboral, ya sea por menor cantidad de miembros (con monoparentalidad predominantemente femenina) o por la necesidad de enfrentar la llamada doble jornada, con enorme sobre-representación nuevamente de tiempo de trabajo remunerado y no remunerado sobre los hombros de la mujer. Una de las modalidades adaptativas ante esta nueva realidad es la disminución de la fecundidad y su postergación en el tiempo. Esto es cierto en particular para los dos quintiles superiores de ingreso. Otra modalidad, tanto alternativa como complementaria, es la de trasladar una serie de horas-persona (en general horas-mujer) que se destinaban a las economías del cuidado familiar hacia el Estado o hacia el mercado. En los sectores de menores ingresos no parecen producirse con claridad ninguna de estas dos alternativas, por lo cual los riesgos sociales crecen sin respuesta de mercado, de familia o de Estado. En las familias de menores ingresos las alternativas se reducen a una disminución de la fecundidad que es en general menor que la que se produce en los sectores medios y altos, la no incorporación al mercado laboral y/o el acceso a servicios de cuidado de baja calidad en el Estado y el mercado, o a las formas de apoyo intergeneracional en que abuelos y abuelas u otros miembros de la familia (hermanos mayores, etc.) apoyan la economía del cuidado familiar.

La importancia de la convergencia entre los niveles de fecundidad y la forma en que esta convergencia se relaciona con los niveles de desigualdad social son clave para entender el grado en el cual un país puede avanzar en la reducción de sus niveles de pobreza e indigencia y, muy

Recuadro 2**Desagregación de la estructura demográfica de la pobreza infantil**

Aquí se presenta un análisis que permite desagregar la contribución de diferentes factores a la pobreza infantil. A modo de ejemplo, se toma la pobreza de los niños entre 0 y 9 años en Chile y Uruguay, y se propone la siguiente fórmula para su desagregación.

Niños pobres/niños totales = (niños pobres/hogares pobres) x (hogares pobres/hogares totales) x (hogares totales/niños totales)

Chile y Uruguay. Estructura poblacional de la pobreza infantil (0 a 9 años)

	Chile		Gran Santiago	
	1990	1998	1990	1998
Niños pobres/niños totales	0,524	0,311	0,463	0,267
Niños pobres/hogares pobres	1,773	1,721	1,729	1,966
Hogares pobres/hogares totales	0,472	0,272	0,418	0,203
Hogares totales/niños totales	0,626	0,666	0,640	0,670
Verificación	0,524	0,311	0,463	0,267

	Uruguay urbano		Montevideo	
	1991	1999	1991	1999
Niños pobres/niños totales	0,424	0,422	0,427	0,447
Niños pobres/hogares pobres	1,870	2,004	1,796	1,867
Hogares pobres/hogares totales	0,363	0,338	0,373	0,374
Hogares totales/niños totales	0,624	0,624	0,638	0,640
Verificación	0,424	0,422	0,427	0,447

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta CASEN en Chile y Encuesta Continua de Hogares en Uruguay.

Asumiendo que los niños por hogar representan hijos, el cuadro permite aislar dos efectos sobre la pobreza infantil: el efecto “cambios en la fecundidad diferencial de los pobres” del efecto “cambios en la proporción de madres pobres”. Si bien constituye sólo una primera aproximación, los resultados del ejercicio son sugerentes. Como puede observarse, el estancamiento de la pobreza infantil en Uruguay no puede atribuirse a un estancamiento similar en la proporción de hogares pobres, dado que estos disminuyen en el Uruguay urbano en 3 puntos porcentuales en tanto la pobreza infantil lo hace en menos de un punto porcentual (0,02%). La explicación reside en que el número de niños pobres por hogar pasa de 1,87 a 2 en tanto la relación entre niños totales y hogares totales no varía (lo cual quiere decir, de hecho, que aumenta la relación de niños pobres a niños totales).

Por su parte, el importante descenso de la pobreza infantil en Chile responde tanto a la disminución de hogares pobres, como a una leve disminución de los niños pobres por hogar. Sin embargo, también cabe anotar que en Chile se sigue produciendo un descenso de la fecundidad general (niños totales sobre hogares totales o el inverso del coeficiente HT/NT, hogares totales sobre niños totales calculado en los cuadros) por lo cual si esta disminución es más marcada en los sectores no pobres que en los pobres ello redundaría en un efecto de aumento en la pobreza infantil. El caso del Gran Santiago muestra el riesgo adicional de comportarse como Uruguay, aumentando la relación de niños pobres a hogares pobres, con el agravante de disminuir la relación entre niños totales por hogar en forma bastante marcada.

especialmente, para entender por qué algunos países presentan mejores resultados que otros en lo que respecta a frenar la reproducción intergeneracional de la pobreza. El siguiente ejercicio permite documentar cabalmente el impacto de las diferenciales de fecundidad entre estratos sociales en los niveles de pobreza y en su reproducción intergeneracional.

DESBALANCE GENERACIONAL Y POBREZA INFANTIL

Los niveles de bienestar a que acceden la mayoría de los niños están asociados casi completamente a sus familias de origen. Sin embargo, ello no se traduce en una proporción de niños pobres similar a la de los adultos del mismo perfil socioeconómico. Ello es así, en primer lugar, porque los niños están sobre-representados en las familias pobres. Como se vio, las pautas de fecundidad de los sectores de más bajos ingresos y de menor educación explican, en buena medida, dicha sobre-representación. Ello se combina con las muy bajas tasas de fecundidad que hoy predominan en los sectores medios, especialmente en los países más avanzados de América Latina.

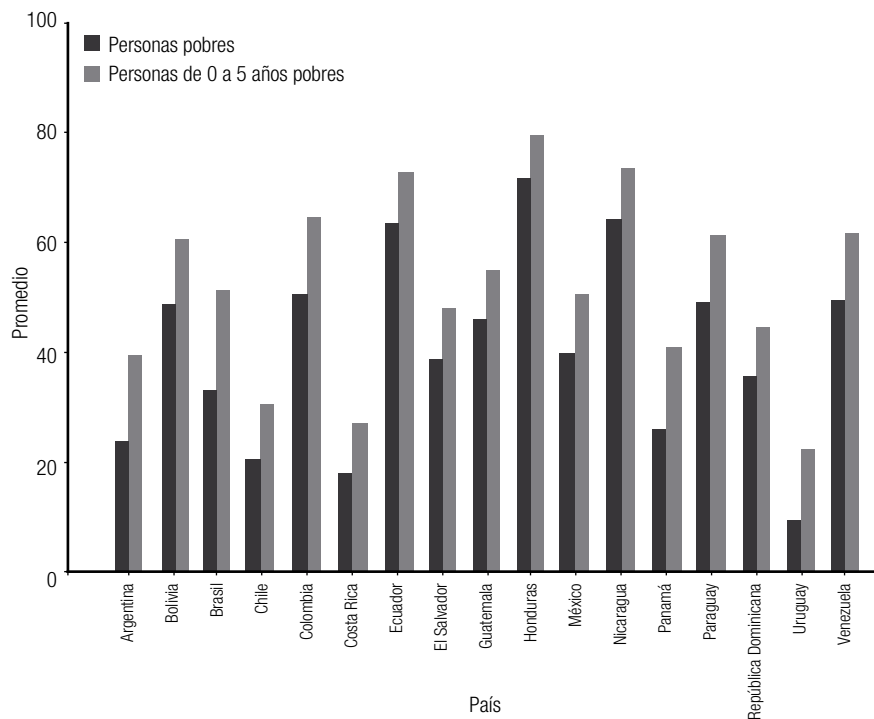
Como puede observarse en el Gráfico 12, la relación entre pobreza en la población general y pobreza en la población infantil siempre indica una mucho mayor incidencia de la misma en la infancia. También puede observarse que esta relación es más marcada –esto es, la infancia se encuentra más sobre-representada– cuanto menores son los niveles generales de pobreza²⁶.

De la lectura del Gráfico 22 se desprende que todos los países sin excepción presentan, como es esperable, mayores niveles de pobreza infantil que de pobreza general. Honduras, que presenta un menor desbalance generacional (en parte por su extremadamente extendida pobreza general), igual muestra sobre-representación de la pobreza infantil de

26 Este fenómeno responde en parte a una mera limitación matemática. Así, aunque la pobreza infantil sea mucho mayor, en un país donde los niveles generales de pobreza superan el 50%, la razón entre la pobreza infantil y la general nunca superará al 100%.

Gráfico 22

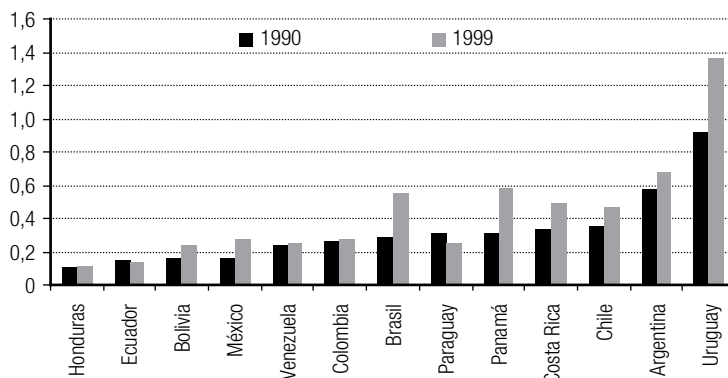
Porcentaje de pobreza (total país) y en menores de 5 años (zona urbana) por país, 1998-1999



Fuente: CEPAL (2000).

Gráfico 23

Ratio de pobreza infantil respecto a pobreza total por país, 1990 y 1999



Fuente: CEPAL (2000).

casi un 10%. Uruguay, en el otro extremo, presenta una pobreza infantil que es un 140% mayor que su pobreza general.

Recuadro 3

Pobreza, ciclo vital y estructura de oportunidades: un ejercicio de falsa cohorte

En algunos países de la región, el castigo que reciben las jóvenes madres y los jóvenes padres desde el mercado y el Estado se manifiesta en un fuerte diferencial de pobreza por etapa del ciclo vital. Otros países, en cambio, muestran tasas menores de reducción relativa de la pobreza a medida que las personas avanzan en el ciclo vital. El siguiente ejercicio, que compara Chile y Uruguay con un análisis de falsa cohorte, permite evaluar la utilidad del enfoque.

Chile y Uruguay. Pobreza según tramos de edad, 1990 y 1998 (en %)

Edad	Uruguay		Chile	
	1990	1998	1990	1998
0 a 5	47,5	44,0	52,5	31,2
8 a 13	43,4	37,5	52,4	31,4
12 a 17	40,3	35,1	47,0	28,2
20 a 25	25,2	21,4	34,2	17,8
General	28,3	23,1	38,6	21,7

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta CASEN en Chile y Encuesta Continua de Hogares en Uruguay.

Como puede observarse, la caída general de la pobreza en Uruguay fue del 5,2%, en tanto la caída específica de los tramos etarios entre 20 y 25 años fue del 3,8%. Por su parte, la caída de la cohorte que en 1990 contaba entre 12 a 17 años y, por lo tanto, de 20 a 25 años en 1998 fue de casi el 19%. Esto implica una caída de catorce puntos porcentuales por encima de la caída general, y 16% mayor que la caída específica del tramo etario. En otras palabras, en la medida en que los adolescentes avanzan en su ciclo vital o sus familias lo hacen, muchos de ellos salen de la situación de pobreza, más allá de las mejoras específicas o generales de la pobreza en la población. Ello señala un fuerte efecto del ciclo vital, o de la interacción entre estructura de oportunidades y ciclo vital, sobre la situación de pobreza. Pero además demuestra que la exposición a dichas situaciones en la niñez y adolescencia no determina indefectiblemente la pobreza en el futuro. Aunque en mucho menor medida que en Uruguay, la movilidad por ciclo vital también se constata en el caso chileno aunque en forma marginal. Tomando a la misma cohorte de referencia, la caída entre los porcentajes de adolescentes pobres de 12 a 17 años en 1990 y los jóvenes de 20 a 25 en 1998 fue de casi el 20%. Ahora bien, el descenso de la pobreza general fue del 17%, cifra casi idéntica a la caída de la pobreza para el tramo 20 a 25 años entre 1990 y 1998. Ello implica que el efecto movilidad por ciclo vital (o, pensado a la inversa, el castigo por etapa temprana del ciclo vital) fue menor al caso uruguayo (de aproximadamente un 3% en Chile contra un 14% o 16% en Uruguay dependiendo de si se toma como parámetro la

variación específica o general de la pobreza). Este menor efecto de la movilidad por ciclo vital responde en parte a que el descenso de la pobreza general y específica fue tan alto en Chile (17% contra 4 a 5% en Uruguay) que posiblemente permitió la movilidad de una proporción tal de familias y adolescentes que solamente no afectó a las más pobres, con menos activos, y, por ende, con menor potencial de movilidad por ciclo vital.

La sobre-representación infantil responde a las diferenciales de fecundidad según estratos sociales ya señalados. En los países donde ha avanzado más la primera transición demográfica son mayores las diferenciales entre estratos pobres y el resto. A ello debe sumarse el efecto del propio ciclo vital sobre el bienestar de las personas. Por un lado, las familias con jefes jóvenes se encuentran en etapas tempranas de acumulación de capital. Por otro lado, el cuidado de los hijos en estas familias frecuentemente representa una barrera a la movilización plena de la fuerza de trabajo familiar, especialmente en lo que hace a la participación de la mujer en el mercado laboral.

Pero la infantilización de la pobreza no sólo es función de las referidas tasas diferenciales de fecundidad y de la naturaleza del ciclo vital. También es función de la sobre-representación en materia de déficit social de los hogares de familias jóvenes con hijos. Una de las claves se encuentra en la forma en que el Estado y el mercado distribuyen bienes y recursos entre las diferentes generaciones. La evidencia presentada indica que tanto el gasto social como los niveles de desempleo producen *gaps* generacionales que se suman a las diferenciales de activos que “naturalmente” se asocian a las etapas del ciclo vital de las familias²⁷, generando de este modo un sesgo sistemático que premia a las generaciones maduras y la tercera edad.

En resumen, la estructura de oportunidades de los países castiga en forma diferente a las parejas jóvenes con hijos (ver Recuadro 3). Como puede observarse en los puntos relativos al gasto social y al desempleo, buena parte de los países presentan brechas marcadas en los niveles de desempleo entre personas jóvenes y adultos mayores, así como una desproporcionada orientación del gasto público social hacia la tercera edad en perjuicio de los gastos en educación y salud cuya función es la de favorecer a la infancia, la adolescencia y las madres.

EL PROBLEMA URBANO: PRESENTE Y FUTURO DE LA COHESIÓN SOCIAL LATINOAMERICANA

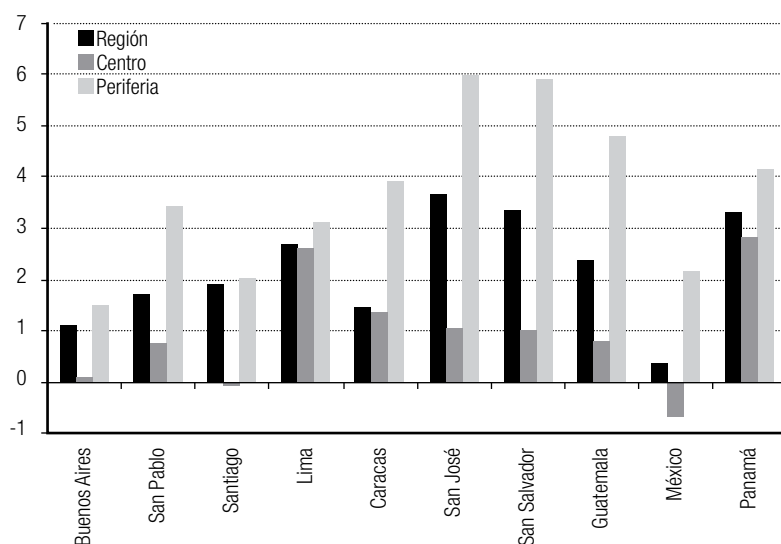
Una de las características que diferencia a América Latina de sus pares respecto al desarrollo humano es una comparativamente alta tasa de

²⁷ A modo de ejemplo, capacidad de movilización de activos, ahorro, etcétera.

urbanización. Una estructura de tenencia de la tierra de latifundio, hacienda o minifundios de muy baja productividad favoreció, durante el siglo XX, un proceso continuo de expulsión de la población de las áreas rurales. El período del modelo sustitutivo de importaciones movilizó en buena parte de los países una importante masa migratoria desde el campo a la ciudad. La “insuficiencia dinámica” se manifestó en un proceso en que un conjunto de migrantes fueron relegados a los cinturones de miseria de la ciudad, a la espera de su *lugar* en la utopía ciudadana y desarrollista. Otro contingente de población se incorporó efectivamente a los mercados urbanos modernos y a la ciudadanía urbana. Pero el legado de este período de incorporación, marcado por diversas crisis políticas, sociales y económicas de inclusión, es el de ciudades segregadas y con bajos niveles de integración social. A este legado se suma en el presente una segunda transformación urbana impulsada ya no sólo por procesos de migración campo-ciudad sino por procesos de migración intraurbana, del centro a la periferia.

Gráfico 24

América Latina. Crecimiento intercensal para grandes ciudades en centro y periferia



Fuente: CELADE (2001).

Los datos sobre estos procesos durante las décadas del ochenta y noventa no dejan lugar a dudas. Los cascos urbanos de las ciudades han dejado de crecer y en su lugar se incrementa notoriamente el peso de la población asentada en la periferia. Este exilio a la periferia es, por

un lado, deseado y, por otro, inesperado y no deliberado. Es fuertemente deseado por los sectores medios-altos y altos que se refugian crecientemente en formas semi-privadas o enteramente retraídas de residencia. También es deseado en parte por los sectores populares que ocupan tierras fiscales y se transforman en ocupantes de hecho para luego luchar por un reconocimiento legal en sistemas de mercado informal de tierras periféricas. Y, por otro lado, la fuga a la periferia no forma parte de un plan de vida para otra parte de los sectores populares urbanos que, por imposibilidad de afrontar alquileres, carecer de garantías para acceder a los mismos o verse imposibilitados de mantener el pago de cuotas de propiedades en zonas del casco urbano, deben emigrar a esta periferia a la búsqueda de terrenos disponibles para erigir viviendas precarias.

Además de este proceso que se evidencia en los asentamientos irregulares y en los barrios privados, en el interior del casco urbano se produce un proceso menos visible pero igualmente pernicioso para la cohesión social. Crecientemente, los sectores de mayores ingresos y las clases medias procuran residir en barrios homogéneos, vaciando a los históricos barrios populares heterogéneos –que caracterizaron al menos a una parte de los grandes centros urbanos de América Latina– de sus clases medias, sus profesionales, sus trabajadores de cuello blanco y toda categoría de población que pueda y logre refugiarse en áreas residenciales de sus iguales. Así, una fuente fundamental de capital social sufre una especie de reestratificación regresiva. Asimismo, un sistema educativo que especialmente en el nivel pre-primario y primario recluta en forma territorial se torna más segmentado, inhibiendo las primeras experiencias de ciudadanía que un aula heterogénea podía proporcionar²⁸.

Así, las ciudades, soñadas como la culminación de los procesos de modernización y construcción ciudadana, parecen expresar su némesis en tanto espacios colectivos segmentados y segregados, donde la cercanía física alimenta, antes que procesos de integración, progresivos procesos de aislamiento social urbano en que los sectores pobres se encuentran cada vez más solos, más temidos y menos integrados.

Esta segregación residencial posee no sólo efectos evidentes sobre la experiencia ciudadana cotidiana, sino también efectos regresivos en la distribución de capital social. Pero además de estos dos procesos (la segregación residencial y la segmentación en el acceso a diversos bienes públicos) se registran, a su vez, dos efectos adicionales: la constitución de

28 Es cierto que en muchos de estos países tal posibilidad ya se encontraba muy disminuida por las opciones de escuelas privadas que las clases medias y altas tenían, pero aun en los países donde esto sucedía existía un porcentaje importante de clases medias que asistía y aún hoy asiste a la enseñanza pública.

subculturas marginales y la concentración de “males” en una población determinada. Por ejemplo, no es lo mismo que una ciudad presente una tasa de desempleo del 12% concentrada en dos o tres barrios específicos donde dicha tasa supera el 50%, o que presente la misma tasa distribuida en forma más o menos homogénea entre barrios.

Cuando esta concentración de males adquiere connotaciones de constante o de pauta dominante, la percepción de dichos colectivos acerca del cierre de los canales de movilidad social ascendente y de la desprotección social se torna también dominante. Las modalidades adaptativas frente a estas constataciones son de diverso tipo, pero entre las más esperables se encuentran o bien la negación de los fines legitimados socialmente (con su consecuente retracción de la vida activa y creativa) o bien la negación de los medios institucionalizados para acceder a dichos fines legítimos.

A diferencia de los contextos de exclusión del pasado, marcados en mayor medida por la línea urbano-rural, la segregación urbana constituye una separación en la cercanía. Dicha separación está dada por los procesos de segregación residencial mencionados. La cercanía deriva de la simple y clara cercanía física y de otra menos material pero igualmente relevante. La población segregada en las urbes accede en forma simbólica a las pautas de consumo y bienestar de la población no segregada. A lo que no accede es a los activos y condiciones materiales que le permitan dicho confort y bienes de consumo. Tal vez nunca como ahora ha resultado evidente la disonancia cognitiva que genera un “efecto demostración” sin posibilidades reales de satisfacción. Por otra parte, la población que sufre esta disonancia cognitiva proviene en porcentajes importantes de dos o tres generaciones de ciudadanos (en el sentido de afincados en la ciudad), con lo cual la inconsistencia entre expectativas y posibilidades viene acompañada de una legitimación de dichas expectativas que buena parte de la temprana ola migratoria campo-ciudad no traía consigo.

Capítulo VI

LA DESIGUALDAD COMO CLAVE POLÍTICA DEL DESARROLLO MANIATADO

AL FINALIZAR EL SIGLO XX casi la totalidad de los países latinoamericanos presentaban regímenes políticos competitivos que en principio nadie dudaría en considerar democracias. Sin embargo, ni el político, ni el ciudadano, ni el analista que observa la región está dispuesto a aceptar la premisa de que las democracias están “consolidadas”²⁹. Esta percepción de no consolidación combina dos evaluaciones bastante diferentes. Por un lado, existe la desconfianza acerca de la perdurabilidad de estas democracias en lo que hace a sus mínimos procedimentales. Por otro lado, existe una seria sospecha de que las democracias de la región sean en realidad un animal diferente a aquel que uno tiene en mente cuando habla de “democracia”. Ambas evaluaciones contribuyen a una noción de que en materia política no hemos llegado a un punto de desarrollo y de madurez de nuestros regímenes democráticos.

29 El término *consolidación* ha caído en desuso precisamente por la paradójica situación de encontrarnos ante democracias persistentes pero fallidas. En un inicio, este término refería a la situación política en la cual la democracia constituía el único conjunto de reglas válidas para los actores políticos (Linz y Stepan, 1996). El uso del término aquí se utiliza simplemente como una forma sintética de señalar si existe o no la percepción de que estamos ante democracias sin problemas estructurales (ya sean estos de calidad y/o estabilidad). O'Donnell (1997c) fue el primero en relativizar la utilidad de la idea misma de consolidación. Esto llevó la discusión sobre los regímenes a otro terreno: si bien las democracias latinoamericanas actuales parecían ser estables, cierta rama de la academia argumentaría que son al mismo tiempo fallidas, y la tarea del investigador consiste en identificar los fallos de estos nuevos regímenes (Agüero y Stark, 1998).

Esta tendencia a no dar el tema por saldado no responde a la admisible premisa de que toda realidad es mejorable, ni a aquella que considera estos problemas como propios de un “estadio” de desarrollo democrático. La sospecha definitiva y evidente es que, si bien se ha avanzado y mucho en materia política en la región, *algo* no está del todo bien, *algo* no encaja. Existen razones suficientes para esta desconfianza. Si bien las democracias electorales han persistido, y si bien no estamos en presencia de regímenes abiertamente autoritarios, también es posible constatar por lo menos cuatro procesos que erosionan la confianza en los regímenes democráticos, en su estabilidad, en su calidad y en su sustancia³⁰.

- Muchos de los países de la región debieron enfrentar durante la década del noventa crisis políticas de enorme magnitud, algunas de las cuales se reencauzaron sin mayores problemas por las sendas democráticas, en tanto otras transitaron los peligrosos caminos de las democracias plebiscitarias o los autoritarismos “constitucionales”. Este desafío puede ser denominado como el de la “estabilidad liberal de la democracia”. En la base de este desafío se encuentra no sólo la premisa dahliana de reglas de juego acordadas para la disputa del poder por parte de las elites, sino también un muy importante déficit de representación de los actuales sistemas partidarios en muchos de los países de la región. Este es precisamente el segundo desafío.
- En efecto, en un conjunto nada menor de países se ha producido un proceso creciente de apatía, desinterés y desconfianza por parte de los ciudadanos en los mecanismos democráticos y, en algunos casos, una abierta opción por canales no partidarios ni electorales de expresión ciudadana. Estas expresiones en muchos casos han seguido parámetros organizados y esencialmente positivos en materia de incorporación ciudadana, en tanto en otras ocasiones se han manifestado en forma anómica y violenta, afectando la estabilidad de los gobiernos electos, cuando no de los propios regímenes. Este desafío se sintetiza en la idea de déficit de representación y participación y en el problema de la anomia social y política de las masas. Este déficit de representación también posee raíces claras en otro problema que se discute a continuación, y que es el marcado proceso de deflación ideológica que dominó el final de los ochenta y buena parte de los noventa,

30 Ya en 1996 estas percepciones de incompletitud democrática abundaban en los análisis políticos. Collier y Levitsky (1996), compilando los trabajos sobre democracia, identificaban más de 550 adjetivos diminutivos de la noción de democracia.

generando una pérdida de sentido sustantivo en la alternancia político-electoral.

- Durante la segunda mitad del siglo XX se dio la “paradoja de la democracia”: mientras las opciones políticas se hicieron cargo de la situación socioeconómica y se erigieron en alternativa distributiva y de poderes reales, la democracia resultó profundamente inestable. Luego de los años ochenta, a partir de un fuerte proceso de deflación ideológica y de una creciente aceptación de los límites de la transformación social por parte de los actores partidarios relevantes, la democracia se ha tornado indudablemente más estable. Este problema central puede ser definido como el de la ausencia de “alternancia significativa”. Si bien esta pérdida de “alternancia significativa” también se encuentra presente en los países centrales, la misma se apoya sobre niveles de incorporación básica a las formas de ciudadanía civil y social con que América Latina no cuenta. La apatía o la anomia de la población de América Latina respecto de la política democrática no es aquella que se manifiesta en las democracias afluentes. Su naturaleza es radicalmente distinta y responde, en buena medida, a esta ausencia de sustancia en la alternancia, en tanto otra parte de la explicación descansa en los extremadamente altos niveles de pobreza y desigualdad que signan a estas sociedades y que son reproducidos en un contexto de falta de alternancia programática y de opciones distributivas que se ven sistemáticamente vedadas.
- La mayor parte de los países latinoamericanos presenta niveles de desigualdad y pobreza que una década de democracia no ha logrado abatir en forma significativa –en muchos casos ha aumentado la pobreza (o se ha mantenido en niveles inaceptablemente altos) y en casi todos ellos ha aumentado la desigualdad–. Esto establece un doble desafío al futuro democrático de la región: el de fortalecer o, más aún, construir las bases sociales de la democracia, y el de lograr demostrar a la ciudadanía una cierta función social de la democracia. Este último desafío no implica el logro de igualdad socioeconómica entre los ciudadanos, pero sí la demostración de que, en el largo plazo, la democracia busca proteger a las mayorías en contextos de crisis, e intenta que las mismas se benefician de períodos de expansión.

Eventualmente, la estabilidad de los regímenes democráticos puede volver a estar severamente afectada y no deben descartarse soluciones autoritarias, que no por diferenciarse de las pasadas dejen de ser final-

mente autoritarias. El otro riesgo real aparece como el vaciamiento definitivo de las democracias, en que el título honorario poco tiene que ver con la realidad. Aquí es importante desplegar un fuerte argumento conceptual y doctrinario. El hecho de que los regímenes políticos de la región no devengan en autoritarismos dictatoriales no quiere decir a la fuerza que sean democráticos. Es absurdo y empobrecedor considerar que existen solamente dos tipos de régimen político. El hecho de que los regímenes que eventualmente se erijan en la región sean mejores que un sistema autoritario no quiere decir –nuevamente– que sean democráticos en su expresión plena³¹.

Si América Latina no logra en el futuro cercano acompasar la democracia con el crecimiento y la igualdad, su destino no será, ciertamente, democrático, al menos no en ningún sentido que se aproxime a las ideas básicas de democracia que el sentido común pueda imaginar.

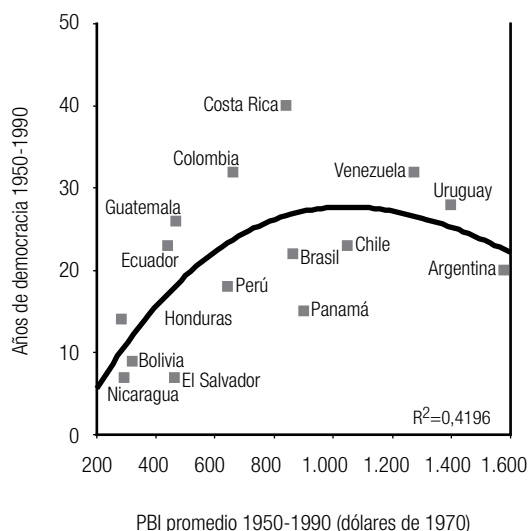
DESARROLLO ECONÓMICO Y DEMOCRACIA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

El primero en formalizar y medir en forma sistemática la relación entre desarrollo económico y democracia fue Seymour Martin Lipset (1963)³². En el primer párrafo de su ya clásico libro, Lipset señalaba que “una de las principales preocupaciones de la sociología política consiste en un análisis de las condiciones sociales que configuran la democracia”. A poco de andar, este autor establece su hipótesis más conocida: “Cuanto más próspera sea una nación, tanto mayores son las posibilidades de que se mantendrá una democracia”. Mediante medidas de industrialización, educación y urbanización, Lipset muestra la fuerte relación entre desarrollo económico (y social, dada alguna de sus medidas) y democracia.

31 Ciertos autores (Karl, 1995) señalan que las democracias latinoamericanas pueden considerarse regímenes híbridos donde los componentes autoritarios y democráticos se mezclan en distintas arenas. Si bien se mantienen algunas características “procedimentales” de la democracia como las elecciones libres y limpias de autoridades, estas se combinan con elementos propios de regímenes autoritarios (frágil Estado de derecho, violación de derechos políticos y civiles, inseguridad jurídica, escasa transparencia en el funcionamiento de las instituciones políticas). Otros han señalado que estos regímenes exhiben simultáneamente elementos típicos de regímenes electorales competitivos y elementos que erosionan los componentes que garantizan una democracia representativa plena (Agüero y Stark, 1998). El propio O'Donnell (1997a; 1997c) considera que buena parte de las democracias latinoamericanas se distancian de los diseños institucionales formales, adoptando formatos particularistas de vinculación y asociación política. Este patrón resulta antagónico con la distinción legal en un régimen de derecho entre la esfera pública y privada, deteriorando el funcionamiento de las instituciones políticas.

32 Con anterioridad, Lyle W. Shanon (1958) había establecido relaciones estadísticas robustas entre desarrollo económico y capacidad para el autogobierno.

Gráfico 25
Riqueza y democracia en América Latina



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

Al considerar la relación histórica de la segunda mitad del siglo XX en América Latina entre desarrollo económico y democracia, podemos constatar que la hipótesis resulta plausible aunque la relación no es particularmente robusta. De hecho, una regresión lineal arroja tan sólo un R^2 no ajustado de 0,23³³. Otro es el resultado cuando admitimos una relación no lineal. En ese caso el R^2 alcanza un coeficiente de 0,42, mostrando algo más parecido a una relación positiva con tendencia

33 A pesar de persistir en nuestro argumento de que resulta empobrecedor manejar sólo la dicotomía democracia-autoritarismo, a los efectos del presente análisis relativo a riqueza y democracia seguimos la clasificación de Przeworski et al. (2000) en que todo régimen que no es definido como burocrático o autoritario se clasifica como democrático. En rigor, y en forma más consistente con lo que se ha venido argumentando, estos regímenes deberían ser considerados meramente como no-autoritarios. Es evidente que los casos de Guatemala, Colombia y Venezuela admiten clasificaciones para los períodos considerados que distan de la de democracia (oligarquías competitivas o liberales, o regímenes mixtos) para muchos de los años en los que Przeworski y demás autores los clasifican como democracias. Aun con estas aclaraciones, es cierto que aquellos regímenes presentados como democracias respetaban al menos formalmente los ropajes mínimos y presentaban alternancia, aunque la misma se encontrara fuertemente restringida a elites. El caso de México no es considerado en la regresión dadas las particularidades de su régimen. Para una discusión más amplia que opta por clasificar a México como un régimen burocrático, ver Przeworski et al. (2000).

asintótica en los valores superiores del PBI o incluso una relación de tipo *U* invertida³⁴.

Claro está que, de proceder de similar manera que Lipset, donde se establecen las diferentes medias de ingreso per cápita para grupos de países de diferente régimen, los resultados serían similares a los recogidos por el autor³⁵. En efecto, uno de los aspectos que caracteriza a la relación entre desarrollo económico y democracia es que la misma no es una relación lineal sino con umbrales. Tal vez lo que el gráfico permite observar con mayor detenimiento es que se presentan importantes desviaciones sea cual sea el método estadístico utilizado. Costa Rica y Colombia son casos que claramente se ubican por encima de lo esperable en materia de democracia dada su riqueza nacional. Por su parte, Argentina, como bien es sabido, es un caso desviado en el sentido inverso. Por su riqueza y otra multiplicidad de factores³⁶, Argentina es el ejemplo de candidato democrático estable. Sin embargo, este país ha sido un ejemplo de inestabilidad democrática y recurrente autoritarismo. Pero este comportamiento peculiar de los países genera, en definitiva, una curva que apoya la idea de que países muy pobres difícilmente serán democráticos, al tiempo que sugiere tomar con cautela la idea de que los países presentan una propensión lineal a la democracia cuanto más ricos sean, al menos en lo que hace a la realidad regional aquí considerada.

Ahora bien, la relación antes presentada esconde dos períodos históricos bien diferentes. En efecto, la relación entre riqueza y democracia es más robusta entre 1950 y 1970 que para todo el período, y notoriamente mayor que aquella que se constata entre 1970 y 1990. Efectivamente, como puede observarse, entre 1970 y 1990 no existe relación alguna entre prosperidad y democracia.

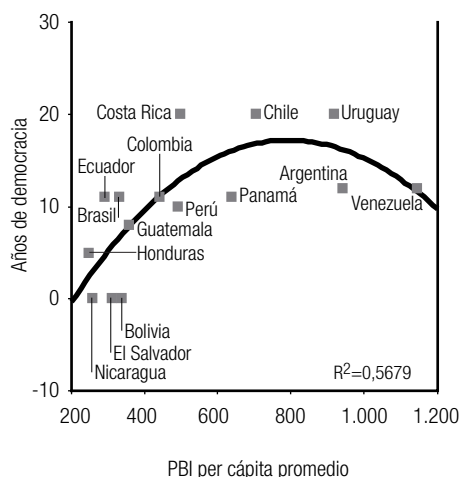
34 Los coeficientes de correlación son meramente indicativos del tipo de relación predominante para la región. No deben extrapolarse de esta constatación pretensiones “legalistas” en materia de hipótesis y teoría. Simplemente, los gráficos dan cuenta del tipo de relación que concretamente se manifiesta entre riqueza y desarrollo para la región en los períodos considerados. Dicho insumo es un punto de partida para la interpretación y el ensayo, y no un punto de llegada de carácter probatorio.

35 Un texto más reciente de Przeworski et al. (2000) trabajó con modelo *probit* que permite calcular las probabilidades de que un país sea o no democrático dado su nivel de ingreso per cápita sin presuponer relaciones lineales. Las conclusiones de este estudio son bastante claras. De todas las variables estructurales que pueden considerarse (PBI, educación, desigualdad), la riqueza per cápita es la que mejor predice la presencia o ausencia de democracia.

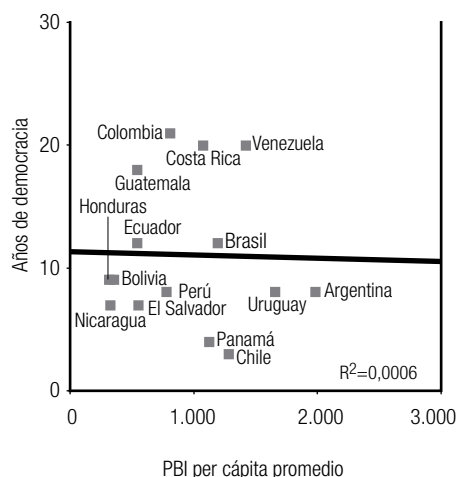
36 Argentina es también candidato democrático por poseer la clase media más desarrollada de la región y una importante clase obrera durante la segunda mitad del siglo, por ser un exportador de bienes primarios que demandaba baja intensidad de mano de obra, por contar con la población más educada de América Latina y por ser comparativamente un país más homogéneo étnica y socialmente que sus pares latinoamericanos (ver, en este sentido, Collier y Collier, 1991; Rueschemeyer et al., 1992). El otro país que comparte buena parte de estas características es Uruguay, pero en este caso, efectivamente, predominó la democracia.

Gráfico 26

Riqueza y democracia, 1950-1970

**Gráfico 27**

Pobreza y democracia, 1970-1990



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

Entre 1950 y 1970 los casos de Chile y Costa Rica presentan las mayores desviaciones, con un tiempo real de democracia muy superior al esperable dadas sus riquezas. A pesar de estos casos resulta clara la asociación entre riqueza y democracia en este período. Se constata una vez más la idea de umbrales. Si bien en los países de riqueza intermedia y superior de la región existen grados de desviación importante respecto a la hipótesis, es en los países muy pobres donde resulta más evidente la recurrencia empírica. En cambio, entre 1970 y 1990 la relación moderada pero clara que constatamos en el período anterior desaparece totalmente. Ello responde principalmente a la baja o nula duración de la democracia en un conjunto de países de alto desarrollo económico, en particular Uruguay, Argentina y Chile, y también en menor medida a la persistencia y/o emergencia de la democracia en países pobres. Las dictaduras del Cono Sur de los años setenta constituyen un excelente caso que apoya la tesis de O'Donnell (1979) sobre el advenimiento, en contextos económicos relativamente prósperos, de lo que él denominó “régmenes burocrático autoritarios”. Estas formas dictatoriales no son el producto, a diferencia de lo que establecía Lipset, del bajo desarrollo económico sino, muy por el contrario, son el resultado del propio desarrollo económico y sus cuellos de botella bajo el modelo sustitutivo de importaciones. El hecho de que dichas dictaduras no persiguieran –como sí lo hicieron Brasil y la dictadura

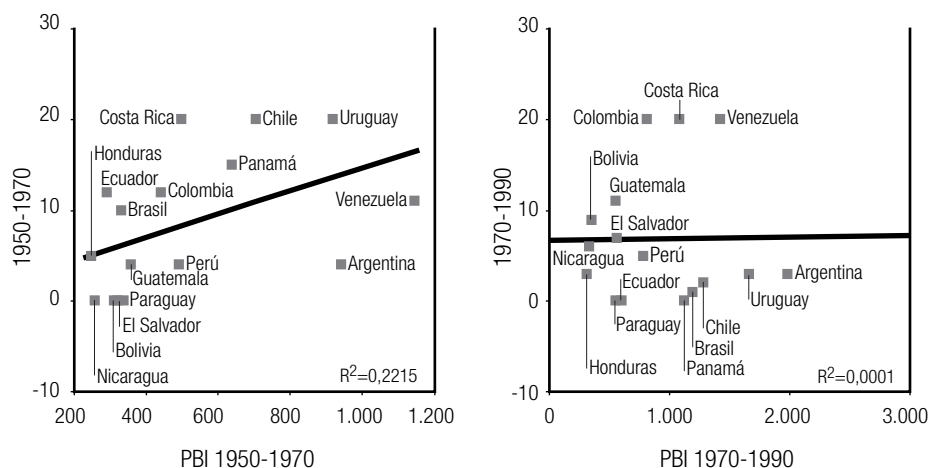
argentina de Onganía, y como lo anunció O'Donnell apoyado en el análisis de estos dos casos— la intensificación del modelo económico, sino que optaran por su entierro en aras del modelo neoliberal, es irrelevante en este punto. Las dictaduras del Cono Sur de los setenta admiten su mejor explicación en la crisis del viejo modelo económico y las tensiones políticas y sociales derivadas del modelo, su maduración y su crisis.

La razón de la asociación entre riqueza y democracia admite dos interpretaciones: una endógena y otra exógena. La explicación exógena o de la modernización indica que el crecimiento, la riqueza y la creciente complejidad social desatan una serie de fuerzas sociales y políticas que destruyen las bases de legitimidad y producción de orden de las dictaduras, abriendo paso, por tanto, a las democracias. Por su parte, la explicación endógena indica que las democracias son más estables cuanto mayor riqueza tengan los países. En otras palabras, una democracia en un país rico difícilmente ceda el paso a una dictadura. En el caso de América Latina, ambos factores parecen estar jugando entre 1950 y 1970 y ninguno de ellos está operando entre 1970 y 1990. Es evidente que la relación entre riqueza y democracia de 1950 a 1970 se apoya tanto en la aparición de modalidades democráticas en países otrora autoritarios debido al crecimiento, como a la mayor duración de las democracias de los países ricos. Sin embargo, para el período que va de 1970 a 1990 la evidencia muestra que las democracias estables no fueron las más ricas sino las de riqueza intermedia, al tiempo que los países pobres presentan, en muchos casos, una estabilidad democrática superior a los países ricos. En efecto, cuando consideramos solamente los años de estabilidad democrática, la relación entre riqueza y estabilidad asume otra vez la forma de *U* invertida para el período 1950-1970. Ello estaría indicando que, si bien los países más pobres efectivamente presentan democracias inestables, no es luego tan claro que los países más ricos sean los más inmunes a los quiebres democráticos. Por su parte, entre 1970 y 1990 la riqueza nacional presenta una total ausencia de asociación con los años de estabilidad democrática.

En síntesis, y en lo que hace a los componentes formales de la democracia considerados en forma aislada, la evidencia presentada en este punto sugiere que: la democracia floreció con mayor dificultad y sucumbió con mayor frecuencia en los países pobres de la región entre 1950 y 1970; luego de haber superado umbrales de riqueza nacional mínimos, los dólares per cápita adicionales no hicieron una gran diferencia en materia de democracia y estabilidad democrática entre 1950 y 1970; y, finalmente, entre 1970 y 1990 la riqueza nacional carece de efectos claros ya sea sobre las probabilidades de ser una democracia o de permanecer como tal.

Gráficos 28 y 29

Estabilidad democrática y PBI



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

Por su parte, entre 1990 y nuestros días, la relación entre democracia y riqueza es nuevamente inexistente en la región. La buena noticia en este caso es que la ausencia de asociación no responde ya a las formas dictatoriales de los países prósperos de la región sino a la extensión de la democracia a los países latinoamericanos más pobres. En efecto, el continente es, al inicio del siglo, democrático. Sin embargo, las bases sociales de estas democracias y sus efectos sociales han presentado un comportamiento negativo en la década que cerró el siglo XX. Las democracias perdurables del continente son hoy impotentes para enfrentar los problemas sociales, se encuentran asediadas por estos mismos problemas y con signos evidentes de fatiga para encaminar y sostener rutas que permitan aventurar éxito en la lucha contra la deuda social de la región. Dentro de este panorama nada alentador, los primeros años del siglo ofrecen algunos signos alentadores, no desde la esfera social, ciertamente, pero sí desde la esfera política. Lo más importante es el quiebre del equilibrio imperfecto de democracias de la post-transición. En efecto, si los noventa fueron años de consensos pragmáticos o “desganados” y de crisis institucionales, el siglo XXI se inicia con la inestabilidad creativa de quien ha perdido la paciencia. Bolivia, Perú, Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay, por nombrar a algunos países, inician el siglo con una característica en común: la sensación de anticipación, de antelación, y aun de miedo, ante crisis terminales o cambios ineludibles. El puerto final de estos movimientos políticos nacionales dependerá, y mucho, de lo que suceda con las bases sociales de la demo-

cracia y lo que esta pueda hacer desde formatos y estilos democráticos para mejorar la situación social de las grandes masas latinoamericanas. Si la respuesta es neopopulismo o neolitismo, la modernidad nos seguirá siendo esquiva. Una democracia anclada en un capitalismo no rentista y en una sociedad que cierra brechas de desigualdad es el único camino no autodestructivo que deben procurar las democracias de la región. La región, sus pueblos y sus sistemas políticos nos han sorprendido una y otra vez optando por caminos muchas veces peores que los predichos y en ocasiones –las menos, es verdad– eligiendo sendas insospechadas y positivas.

LAS BASES SOCIALES DE LA DEMOCRACIA: LA FRAGILIDAD DE UN EDIFICIO SIN CIMIENTOS

La definición mínima de democracia supone la posibilidad real de alternancia en el gobierno, definida esta a partir de elecciones libres en un escenario político donde los individuos poseen libertad de asociación y expresión (Dahl 1971). Esta definición nada dice acerca de los aspectos sociales en materia de equidad, pobreza y exclusión social. En rigor, una sociedad donde un 10% de la población controle más de la mitad de la riqueza nacional, donde un 50% de la población no alcance una canasta básica de alimentos y otros bienes mínimos, y donde un 40% de la población joven no finalice la educación secundaria o aun la primaria, será una democracia en la medida en que los individuos no enfrenten amenazas coercitivas o coerción directa a la hora de organizarse colectivamente y expresar su opinión, y en tanto los votos sean contados limpiamente en elecciones periódicas para definir quién integrará los poderes del gobierno. Al leer la combinación antes propuesta, lo primero que surge es la duda de si la misma es probable o aun posible. Sin embargo, este ejemplo de democracia con niveles extremos de desigualdad, pobreza y exclusión es menos improbable de lo que parece. Ajustando levemente los porcentajes, esta es la realidad de buena parte de América Latina³⁷.

La combinación resulta poco probable a primera vista por la simple razón de que estadísticamente, en el pasado, esta asociación ha sido

37 El caso de la India ha sido sistemáticamente citado como ejemplo de esta combinación difícil o imposible (Dahl, 1971). Su sistema parlamentario ha sido reiteradamente señalado como la clave de dicha estabilidad, a pesar de la realidad económica y social. El sistema de castas es otro factor que se considera para explicar la coexistencia de extrema desigualdad y persistente democracia y que, dicho sea de paso, también ilustra la dificultad para definir a la democracia como una variable discreta a partir de los mínimos procedimentales. La extensión de la democracia a los países más pobres y desiguales de América Latina ha brindado a la India nueva compañía, con el agregado de carecer de sistemas parlamentarios de gobierno o de instituciones sociales con carácter legal como las castas.

Tabla 20
Indicadores sociales seleccionados para América Latina, 2000

	Pobreza	Riqueza del 10% más rico (en % del ingreso nacional)	Tasa global de deserción**
Argentina*	23,7	37,0	23,0
Bolivia	60,6	37,2	-
Brasil	37,5	47,1	25,0
Chile	20,6	40,3	17,0
Colombia	54,9	40,1	32,0
Costa Rica	20,3	29,4	43,0
Ecuador*	63,6	36,6	-
El Salvador	49,8	32,1	42,0
Guatemala	60,5	40,3	61,0
Honduras	79,7	36,5	59,0
México	41,1	36,4	45,0
Nicaragua	64,0	40,5	47,0
Panamá	30,2	37,1	30,0
Paraguay	60,6	36,2	43,0
Perú	48,6	36,5	26,0
República Dominicana	37,2	36,0	23,0
Uruguay*	9,4	27,0	34,0
Venezuela	49,4	31,4	35,0
América Latina	43,8	-	37,0

Fuente: CEPAL (2001; 2002).

* Sólo zonas urbanas.

** Tasa de deserción de la educación primaria y secundaria entre jóvenes de 15 a 19 años, primaria y secundaria combinadas.

marginal. No lo es en la actualidad. Justamente, las buenas noticias son que la democracia ha llegado y persistido en países no sólo pobres, sino profundamente desiguales. Tal es el estado de las cosas hoy en América Latina: democracias electorales perdurables con niveles de pobreza, desigualdad y exclusión extremadamente altos. Pero el problema es que la sensación que se tiene al leer la definición mínima de democracia y los datos sociales es que es muy poco probable que la forma se ajuste a la realidad bajo estas condiciones sociales por varias razones. Veamos, primero, las más evidentes y simples.

En primer lugar, cuando las diferenciales de poder económico son tan marcados, es poco probable que la libertad de asociación y

expresión se manifieste más allá de la letra. La coerción es un mecanismo para controlar y suprimir la participación; pero tan eficaz como la coerción es la facultad de negar a los ciudadanos su capacidad de subsistencia. La concentración de poder económico permite justamente este tipo de acciones.

En segundo lugar, la pobreza torna a buena parte de la población de la región en candidata a las prácticas clientelares y de cooptación. Contar con medios de subsistencia autónomos del poder político permite realizar opciones realmente basadas en el interés individual. Diferenciales muy marcados de poder y riqueza inhiben dicha posibilidad, ya que la asimetría de poder implica una asimetría de horizontes temporales posibles sobre los cuales tomar decisiones.

En tercer lugar, la educación presenta una alta asociación con la participación política en América Latina. Los altos porcentajes de población con analfabetismo funcional o con primaria incompleta afectan la predisposición a la participación política, ya sea esta electoral o de otra índole.

En cuarto lugar, si bien la alternancia entre diferentes elites políticas puede darse, es menos probable que la misma sea significativa ya que es muy poco factible que incorpore en forma sustantiva los intereses atomizados, cooptados y debilitados del 50% más pobre³⁸. Es mucho más relevante para las elites en términos de poder real considerar a sus pares que al grueso de la población. El déficit de representación es el resultado de estas dinámicas, y su manifestación es amenazante. Sin embargo, resulta promisorio para las democracias de la región el descongelamiento de los sistemas de partidos dominados por elites.

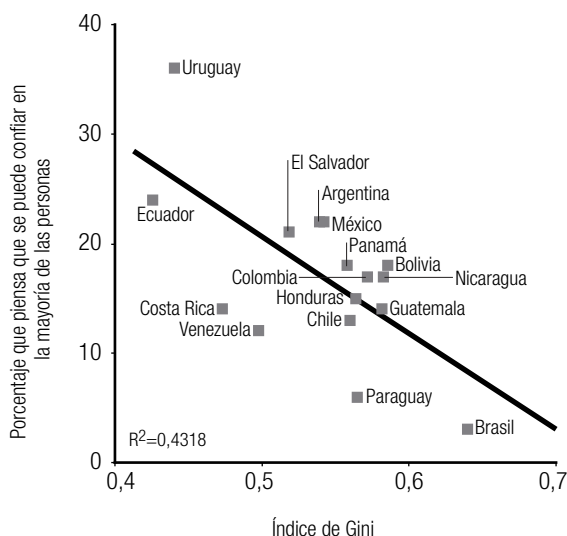
Pero, además de estas razones, existen otros efectos de la desigualdad y la exclusión sobre la democracia que afectan negativamente a la calidad de la misma y, eventualmente, a su estabilidad. La primera y más importante es que los altos niveles de desigualdad tienden a destruir la noción misma de ciudadanía y, por ello, favorecen en la población en general una predisposición mayor hacia soluciones autoritarias. Tal como señala Elisa P. Reis (1995) con base en el seminal trabajo de Edward Banfield, altos niveles de desigualdad producen una suerte de “familismo amoral”³⁹, donde los preceptos de igualdad y bien común se aplican solamente a un núcleo inmediato de allegados, atomizando toda categoría moral universal sobre la que descansa en definitiva

38 En las sociedades fragmentadas la lógica de representación también adquiere una lógica de segmentación, dado que la capacidad de los ciudadanos de monitorear y sancionar a los representantes está desigualmente distribuida. Ver el texto de Taylor Robinson (2004).

39 Banfield (1958) en los años cincuenta había logrado, mediante un estudio de caso en la localidad italiana de Montenegro, establecer la semilla de lo que hoy muchos denominan capital social.

la noción misma de ciudadanía. Tal como señala Reis refiriéndose a las grandes masas latinoamericanas, este familismo amoral tiende a estrechar los espacios de lo público y lo comunitario y hace que rara vez los individuos definan formas de identidad colectiva con base en lo “cívico” y lo “universal”. Como puede observarse en el siguiente gráfico, la desigualdad guarda efectivamente una muy clara asociación con el capital social ciudadano.

Gráfico 30
Desigualdad y confianza interpersonal, 1999



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

Ante la pregunta acerca de si se puede confiar en la mayoría de las personas, las sociedades más desiguales tienden a responder que “no” en una mayor proporción que las sociedades más igualitarias. Este problema de la igualdad y la democracia no es nuevo, y debe culparse en parte a la propia academia por haberlo olvidado durante mucho tiempo.

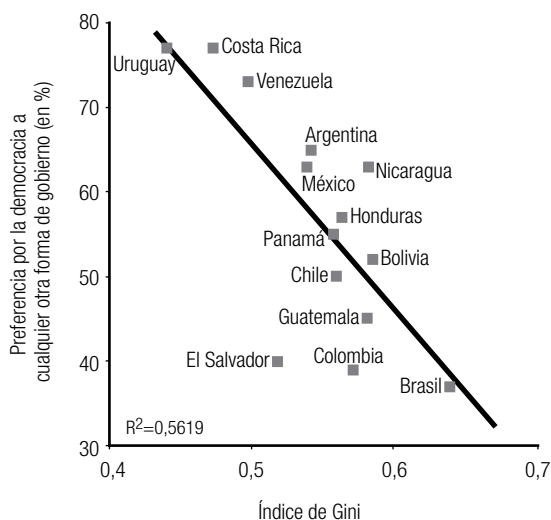
El respetable intento de defender los mínimos procedimentales de la democracia ante los ataques que consideraban estos procedimientos como mera “democracia burguesa” llevó a la literatura de los años ochenta a insistir erróneamente en que no debía requerírsele a la democracia más que el respeto por estos mínimos procedimentales. Sin embargo, Lipset (1963), Dahl (1971) y mucho antes Tocqueville (1835-1840) señalaron el problema de la igualdad y la democracia, no en tanto igualación socioeconómica, sino en tanto reconocimiento de estatus ciudadano y recursos necesarios para poder hacer pesar sus

opciones en el juego democrático. Estos dos prerequisites se logran mediante normas que reconocen el efecto de la desigualdad en las posibilidades de participación democrática y mediante la moderación de las desigualdades socioeconómicas.

Una de las razones por la cual los niveles extremos de desigualdad atentan contra la concreción y materialización de los mínimos procedimentales de la democracia es precisamente lo que esta evidencia sugiere. La desigualdad extrema destruye y/o vacía la idea misma de igualdad ciudadana y lo hace en su forma más perniciosa, destruyendo el capital cívico de confianza que la polis democrática requiere. La desigualdad también se manifiesta en forma aún más clara en la proporción de personas que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Ni la riqueza nacional, ni los años pasados de democracia, ni la evolución del desempleo, ni siquiera la pobreza guarda una asociación tan evidente con la preferencia democrática como la desigualdad. Ello es así tanto ante la pregunta directa como ante la cuestión de si encuentran aceptable la posibilidad de un gobierno no democrático.

Gráfico 31

Desigualdad y preferencia por la democracia, 1999



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

En suma, las actitudes de la población respecto a la confianza en otros y la preferencia por una opción democrática sobre cualquier otra alternativa parecen depender, en gran medida, de los niveles de des-

igualdad que presenta una sociedad. Estas actitudes pueden parecer irrelevantes en contextos de estabilidad institucional de las democracias y estabilidad económica de sus naciones, pero resultan críticas a la hora de enfrentar escenarios políticos y económicos turbulentos. La posibilidad de que aparezcan modalidades populistas y autoritarias depende, en buena medida, de que exista una población con una predisposición autoritaria.

También lo harán las sociedades que presentan mayores niveles de exclusión, lo cual está asociado obviamente a los niveles de desigualdad y riqueza nacional. Considerando un índice de exclusión que combina pobreza, analfabetismo adulto y matrículación educativa, se repite la asociación entre exclusión social y no preferencia por la democracia. Es esperable que sociedades con una alta proporción de población excluida de los mínimos de subsistencia y de bienes públicos fundamentales tiendan a ser relativamente indiferentes a bienes suntuarios como la “libertad negativa” que típicamente provee la democracia y relativamente escépticos de la “libertad positiva” que promete. La urgencia por acceder a formas básicas de bienestar admite para esta población diferentes formatos políticos. Si en el pasado cercano un gobierno autoritario permitió niveles importantes de mejora del bienestar (como es el caso de Chile en el pasado reciente y Brasil con anterioridad), la tolerancia hacia la posibilidad de regímenes no democráticos será muy alta. Si se presentan alternativas políticas que desprecien el respeto a los mínimos procedimentales y prometan bienes concretos, nuevamente es esperable un apoyo a dichos líderes en las sociedades donde los niveles de exclusión son más altos.

EL MODELO ECONÓMICO Y SU IMPACTO SOBRE LA POBREZA Y LA EQUIDAD: GLOBALIZACIÓN, ESTRÉS FISCAL Y LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

¿Por qué, si en términos básicos se puede afirmar que las democracias de la región hicieron un importante esfuerzo en materia de política social, ello no se vio plasmado en la estructura social agregada? Una de las razones se encuentra en el simple hecho de que en muchas ocasiones dicho incremento del gasto no se vio reflejado en indicadores sociales debido a la forma y orientación del gasto. Justamente, algunas de las advertencias antes esbozadas poseen plena validez para muchos países y estrategias innovadoras en materia de políticas sociales. El clientelismo, la ausencia de elencos locales estatales capacitados técnicamente, la colusión de agentes privados de prestación de servicios y otros problemas han afectado negativamente las reformas educativas de Chile, la descentralización de servicios sociales de Brasil, Bolivia y Honduras, los programas focalizados de México y de Argentina, y muchas otras iniciativas.

Asimismo, una parte importante del aumento del gasto público social ha estado orientada en algunos países a financiar la transición de un modelo de seguridad social de reparto y, por tanto, de solidaridad intergeneracional a un modelo de capitalización individual o mixto. Si bien se espera que ello eventualmente se manifieste en una menor carga fiscal para el Estado, en el período transicional ha implicado una mayor carga fiscal ya que el Tesoro se tuvo que hacer cargo de las pensiones presentes sin contar con parte o la totalidad de los aportes de los activos al sistema, ya que estos aportes han ido parcial o totalmente a engrosar el fondo de capitalización individual de cada trabajador activo.

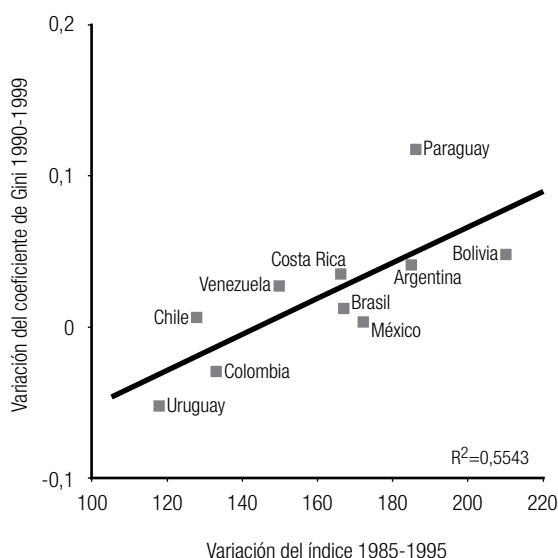
Pero más allá de estos factores, lo que en mayor medida explica el pobre desempeño social de la década es el desarrollo del mercado y las economías nacionales con su consiguiente efecto distributivo. En efecto, el nuevo modelo económico produce niveles de desigualdad que ninguna política social, y menos aún políticas sociales con severas limitaciones técnicas y fiscales, puede moderar (Filgueira y Papadópulos, 1997). Las características de este nuevo modelo se han sintetizado bajo el denominativo del Consenso de Washington e incluyen las siguientes transformaciones: caída de aranceles y cuotas de importación, liberalización del mercado financiero, liberalización del mercado laboral, privatizaciones y reforma impositiva con énfasis en impuestos indirectos y “neutros” (IVA) y austeridad fiscal (Williamson, 1990). Todas estas medidas producen en el corto y mediano plazo mayor desigualdad y/o pobreza⁴⁰. Más allá de los innumerables modelos econométricos que se han puesto a prueba para demostrar si ello es así o no lo es, la evidencia sostiene la idea de una asociación entre la intensidad de las reformas estructurales y la desigualdad con un espacio temporal de causalidad (*lagged*) de cinco años. Esta asociación que aquí se presenta a título meramente ilustrativo también se ve apoyada por los estudios y las hipótesis esgrimidas en el seminal texto editado por Bulmer Thomas (1996) sobre reforma estructural y desigualdad y pobreza en América Latina⁴¹.

40 Ello no quiere decir que, de no haber mediado transformación alguna en el modelo de desarrollo, la desigualdad y la pobreza serían menores. El viejo modelo se encontraba efectivamente agotado, y no era capaz de operar en el nuevo mundo globalizado. Sin embargo, aquí lo que meramente se está afirmando es que el presente modelo de acumulación global y regional incrementa la desigualdad respecto de aquella que producía el viejo modelo durante su período de viabilidad.

41 El índice de reformas estructurales aquí utilizado mide con diversos indicadores las áreas de reforma mencionadas en el Consenso de Washington. Para el detalle técnico ver BID (1997). Para visiones que niegan o relativizan el efecto desigualdad de las reformas estructurales con análisis para los años ochenta puede verse Morley (1995). Una fundamentación económica respecto de estas reformas puede ser consultada en Williamson (1990).

Gráfico 32

Reforma estructural y desigualdad en América Latina, 1985-1999



Fuente: Filgueira y Rossel (2005).

La liberalización comercial destruye más plazas de trabajo de las que crea, en tanto la desregulación laboral disminuye los costos del empleador al facilitar el traslado íntegro de este ajuste en la demanda laboral a la población empleada por la vía del despido y la disminución del salario mínimo (o su supresión) (Bulmer Thomas, 1996; Fitzgerald, 1996). Las reformas fiscales con énfasis en los impuestos indirectos poseen como mejor hipótesis un efecto neutro; tal es, en definitiva, su pretensión. Sin embargo, cuando la recaudación amplía la base impositiva pero la población beneficiada por el gasto público continúa siendo un segmento privilegiado de la población, el efecto neto es regresivo: caso de la seguridad social, el subsidio empresarial, la gratuidad universitaria, el gasto en educación secundaria, los subsidios genéricos a la oferta privada de bienes y servicios segmentados en calidad por estrato social. Las privatizaciones y la liberalización financiera pueden contribuir a la equidad si disminuyen el costo del dinero (tasas de interés) y los costos de los servicios prestados (tarifas). Esto sucede siempre que exista un adecuado mercado de créditos y cuando los servicios privatizados no son o devienen en monopolios u oligopolios, ni incurrir en prácticas colusivas o de estratificación de la calidad del servicio y cortes en la prestación de bienes públicos básicos a quienes no pueden pagar lo

que otrora se encontraba subsidiado mediante tarifas más caras a la población de mayores ingresos. Este, como ha probado amargamente buena parte de América Latina, no es siempre el caso.

CAPITAL FINANCIERO Y PÉRDIDA DE SOBERANÍA: LA TRAMPA DEL CAPITAL FINANCIERO Y LOS LÍMITES A LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA NACIONAL

Recientemente, George Soros afirmó que la razón fundamental por la cual el nuevo sistema financiero internacional constituye una trampa insoluble para los países en vías de desarrollo responde al simple hecho de que el capital financiero internacional descuenta en las tasas de interés que cobra a los países pobres con necesidad de crédito su propio comportamiento futuro. Este comportamiento es, a juicio de diversos analistas que observan críticamente a estos nuevos actores globales, inestable, especulativo y en última instancia depredador. Estos aprovechan y contribuyen a las burbujas especulativas al tiempo que fabrican su destrucción. Allí optan por mejores parajes donde en muchos casos reproducen el ciclo. Por su parte, el FMI como actor central en este juego, nacido como institución anticíclica global, juega hoy una papel notoriamente procíclico, favoreciendo y otorgando los préstamos en contextos expansivos económicos y fiscales, y exigiendo austeridad y recortes del gasto en los contextos recesivos. Para Joseph Stiglitz, autor del *El malestar en la globalización* y premio Nobel de Economía, a esta mutación en sus cometidos y misión el FMI le suma ineptitud técnica y colusión de intereses con el capital financiero internacional (Stiglitz, 2001; 2003). No es necesario compartir las duras críticas de Joseph Stiglitz. Otros autores, como Rodrik y Krugman, que no han producido los así llamados (por los críticos) *best sellers*, han presentado análisis punzantes similares acerca de los errores de los organismos financieros internacionales y del efecto que la liberalización financiera sin controles puede tener en los países sedientos de crédito y capital fresco (Rodrik, 2000; Krugman, 1990). El problema con los ciclos generados por el capital y el rol de árbitro y prestamista de *last resort* del FMI no es meramente económico, es también político. Los países endeudados, y especialmente los que enfrentan problemas de sustentabilidad o capacidad de pago de la deuda, deben realizar una tan marcada renuncia a su soberanía que el efecto se resume en una percepción de vaciamiento de los procedimientos democráticos. David Held (1991) señaló hace ya algún tiempo que la noción misma de democracia se apoyaba en un triángulo autosustentado que requería de la plausibilidad del principio de soberanía.

Cuando este principio no está presente, la posibilidad de traducir las preferencias ciudadanas en contenidos de políticas públicas no existe, y con ello se desvirtúa el centro de la noción de democracia, y su

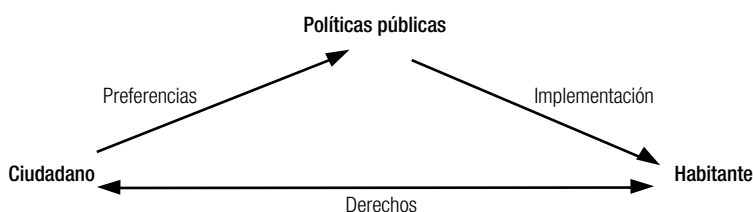


imagen ante la población. La alternancia política, en tanto expresión de preferencias distributivas plasmadas en elites decisoras, se vacía, y en su lugar aparece el principio thatcheriano y neoconservador de *there is no alternative*.

Esto bien puede ser cierto y aun razonable o inevitable⁴². Pero el efecto de dicho proceso sobre el tono muscular de estas democracias asediadas y fatigadas es profundamente destructivo. Las palabras de Dirceu, mano derecha de Lula, en respuesta a las críticas de su propio partido son elocuentes: “El PT es un partido de izquierda, pero el gobierno del PT no es de izquierda”. Aun así, y tal vez por esa sinceridad ambigua que en fechas recientes ha manejado el liderazgo del PT, América Latina está a la espera de la suerte de esta alternancia, que aun con sus límites promete ser significativa, habiendo sido además el producto de un exitoso proceso de construcción de un sistema político democrático nacional. También se observaba con expectativa el posible triunfo de la derecha chilena. Ello, según algunos, hubiera puesto punto final a la consolidación chilena. Al igual que España, Chile ingresaría a los países que luego de una dictadura permitieron gobiernos de izquierda y después, tal vez más importante, permitieron el triunfo electoral de la derecha⁴³. Una izquierda y una derecha que, sobre la base de algunos consensos básicos, presentan matices en un horizonte de creciente incorporación civil, política y social y de relativa autonomía y control sobre el capital financiero y el FMI.

Samuel Huntington (1968) señaló que las democracias pretoriañas se caracterizaban por un círculo vicioso que iba del populismo al desgobierno fiscal y económico, de allí a la irrupción de las elites económicas y militares cerrando los canales de participación, de allí a

42 Más aún, en algunos casos, los consejos y mandatos del FMI, y aun en muchos más casos los del Banco Mundial y especialmente los del Banco Interamericano de Desarrollo, en lo que hace a la región son mejores en materia distributiva que los propuestos o preferidos por las elites domésticas.

43 Si bien esto finalmente no sucedió, creo que la reflexión ante tal posibilidad sigue siendo válida.

un modelo tecnocrático de política, pasando por la pérdida de legitimidad y representatividad de los gobernantes, favoreciendo entonces una nueva irrupción, ahora de las masas populares lideradas por la oferta populista, y así. El péndulo oscilaba entre el autoritarismo excluyente y el populismo plebiscitario y, muchas veces, autoritario, siendo sus actores centrales los sectores populares atomizados, los líderes populistas y los elencos golpistas y tecnocráticos. La clave de este destino de Sísifo se encontraba en la imposibilidad de construir sistemas institucionales que, mediando y canalizando, ordenando y postergando demandas, guardaran atisbos de representatividad y legitimidad. Robert Dahl (1971) señalaba, desde una perspectiva más similar que antagónica, que, cuando los costos de incorporación superaran a los costos de supresión, se tendería a un sistema excluyente⁴⁴. Este círculo vicioso fue violento y por momentos sangriento, balanceándose entre la violencia societal y la violencia de Estado. Como se trata de un círculo, puede argumentarse que el punto de partida del problema no es institucional sino societal. Las profundas desigualdades contribuyen a generar elites poco proclives a la tolerancia democrática y pueblos escépticos respecto de los canales de representación de las democracias.

El siglo cambió y para muchos el círculo se quebró. Hay una parte innegable de razón en esta percepción. Por más de diez años las democracias electorales han persistido y la violencia, al menos en la forma masiva y aguda en que se presentaba, se ha moderado y en muchos casos ha desaparecido. Pero lo que no parece ser cierto es que el círculo vicioso haya desaparecido: ha desaparecido, y ello es bienvenido, su violencia política. Pero el péndulo entre modelos tecnocráticos excluyentes y populismos plebiscitarios parece seguir operando en buena parte de América Latina. Han cambiado, sí, los actores que operaban en su base. Ya no son las elites económicas domésticas y los militares golpistas quienes cierran los canales de participación. El capital financiero internacional y las agencias multilaterales de crédito en forma políticamente incruenta (aunque no socialmente incruenta) son sus sustitutos. Los propios partidos y sus elites administran tanto la apertura populista como los cierres tecnocráticos. Cuando no son capaces de hacerlo, el

44 La paradoja actual es que, en presencia de sociedades profundamente desiguales, elites con mayor poder económico y grandes masas incorporadas a la representación política, persiste la democracia. Tres hipótesis pueden aventurarse siguiendo los marcos propuestos por Dahl: o bien los costos de tolerancia son extremadamente bajos o bien la supresión de intereses representados se ha logrado por la vía no autoritaria –lo que en cierto sentido y bajo ciertas circunstancias es una forma de la primera hipótesis–. La tercera hipótesis, de tono optimista, es que el triunfo ideológico de la democracia y los cambios geopolíticos han favorecido un proceso por el cual los costos de supresión se han tornado extremadamente altos y, por ello, las elites no eligen suprimir en forma abierta.

sistema de partidos se hace trizas y se descongela, dejando cadáveres partidarios a su paso. Irrumpen nuevamente las masas populares pero lo hacen en forma aún más atomizada que en el pasado. Carecen de corporaciones y sindicatos. Su eje es el consumo, no el trabajo. Tan sólo las corporaciones de un Estado arrasado por sus propios vicios y por la ira neoclásica parecen resistir en una retirada interminable del viejo modelo de desarrollo.

En tanto, América espera su hora social. La región más desigual del mundo es también, entre las regiones en vías de desarrollo, la más democrática, al menos estadísticamente, en lo que hace a la democracia electoral. Ello es una combinación paradójica. Más preocupante aún, esta es una combinación inherentemente inestable y potencialmente explosiva. La perdurabilidad de los últimos años y el triunfo ideológico global de la democracia como forma legítima de gobierno no deben llevarnos a engaños. Los sistemas políticos democráticos sobreviven –en una región que conoció poca democracia, y aún menos democracia estable– si logran ofrecer a sus ciudadanos la percepción de utilidad, no meramente la garantía de libertad.

Son muchos los desafíos que debe enfrentar la región para ofrecer a su población garantías mínimas de inclusión. En las páginas que siguen centro el análisis en la necesaria reforma del Estado Social de tal manera de colaborar a reconstruir el nexo entre estructura de riesgo y arquitectura de bienestar. Este es tan sólo uno de los desafíos para enfrentar las tensiones estructurales del desarrollo latinoamericano. Pero su gran mérito radica en que es un desafío en el que los Estados nacionales poseen un margen de acción propio, y cuyos efectos se extienden o al menos tocan al conjunto de problemas centrales que hemos desarrollado a lo largo del trabajo: la desigualdad, los problemas de transiciones demográficas superpuestas, el problema del empleo y la protección social básica, así como los cambios en la familia y la necesidad de redefinición del pacto fiscal y distributivo.

Capítulo VII

ESTRUCTURA DE RIESGO Y ARQUITECTURA DE BIENESTAR

EL INCREMENTO DE LA DESIGUALDAD originada en el mercado laboral; los cambios en la estructura y los arreglos familiares –incluida la nueva división sexual y social del trabajo remunerado y no remunerado–; el desafío intergeneracional, plasmado en las cambiantes tasas de dependencia infantil y de la tercera edad y en las estructuras de oportunidades y activos de estas diferentes generaciones; y los cambios en la morfología urbana, con sus correlatos de segregación y segmentación socio-espacial, tensionan aún más la concordancia, ya históricamente imperfecta, entre la estructura del riesgo social en la región y su arquitectura de protección social, amenazando con ello el avance decidido hacia las metas del milenio.

A su vez, tres transformaciones institucionales del Estado Social interactúan con estas trasformaciones socioestructurales afectando la progresividad y regresividad del gasto social en América Latina y su capacidad de enfrentar las viejas y nunca bien tratadas estructuras de riesgo, así como las nuevas vulnerabilidades derivadas de los procesos recientes que hemos tratado a lo largo de este trabajo: su composición y evolución sectorial, la cobertura y los criterios de elegibilidad para el acceso a los sistemas de protección social, y el grado de colectivización o privatización plasmado en los prestadores y en el pago o grado de subsidio de dichos sistemas. Si bien estas transformaciones sociales e institucionales han variado en la región, existen algunas pautas comunes

a revisar. En dicha revisión, procuraré establecer las heterogeneidades más relevantes para los subgrupos de países.

MERCADO LABORAL Y ARQUITECTURA DE DERECHOS DE LOS SISTEMAS DE SEGURO DE MANUTENCIÓN DE RENTA: DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN

LA DIVERGENCIA ENTRE RIESGOS Y REFORMAS: UN EJEMPLO DE IDEAS FUERA DE LUGAR

La realidad del empleo presentada en el Capítulo V coloca en problemas serios de bienestar, cohesión e integración social especialmente a los sectores que hemos identificado como los más castigados en esta materia: sectores escasamente calificados, mujeres y jóvenes. La intersección de las tres características prácticamente garantiza la pobreza y exacerba el riesgo de exclusión social. Estos sectores son vulnerables en un sentido estático (bienestar, seguridad e integración presente) y más aún en un sentido dinámico (bienestar, seguridad e integración en el futuro). La actual arquitectura de los Estados sociales latinoamericanos y las reformas que se han venido ensayando en sus tres grandes pilares, educación, seguridad social y salud, no siempre dan cuenta de esta configuración de riesgos emergentes del transformado mercado laboral. Discutiré en este punto el tema de la seguridad social, ya que ejemplifica cabalmente las limitaciones reformistas de los años precedentes.

En efecto, el caso más claro en esta materia lo representa la realidad de las pensiones y sus reformas recientes. Debe quedar claro que una parte importante de la caída en materia de cobertura de la seguridad social se hubiera producido aun de no haber mediado transformaciones en el sistema de seguridad social, ya que el mismo, al apoyarse en la pertenencia al mercado de trabajo formal, hubiera igualmente sufrido los reveses del empeoramiento laboral. Pero el hecho de haber desarrollado un conjunto de reformas de nuestros sistemas desde la perspectiva liberal, con modelos de capitalización individual y formas de administración privadas, han agravado el problema. Los datos sobre cobertura y reformas de los sistemas de seguridad social que se presentan en la Tabla 21 son elocuentes.

La razón de esa caída es bastante simple. Los modelos de capitalización individual, sumados a los procesos de mejora en la documentación de las historias laborales de los aportantes, vinculan más fuertemente la cobertura a la inserción formal laboral de los trabajadores. Las reformas paramétricas que en los sistemas reformados (como en el caso de Argentina, Uruguay, Chile y Colombia) y en los no reformados (o con reformas paramétricas) han incrementado las edades y años de aportes exigidos para lograr el derecho jubilatorio también

Tabla 21

América Latina y el Caribe. Cobertura de la seguridad social antes y después de las reformas estructurales estimada a partir del porcentaje de población activa que contribuye con la seguridad social (en %)

	Cobertura de los sistemas pasados estimados por aportes reales	Afiliación considerando todos los pilares luego de la reforma (2002)	Cobertura considerando todos los pilares luego de la reforma estimados por aportes reales (2002)
Chile	64	111	58
Argentina	50	69	24
Uruguay	73	77	60
Costa Rica	53	65	48
México	37	72	30
Colombia	32	59	24
Bolivia	12	23	11
El Salvador	26	40	19
Perú	31	28	11

Fuente: Mesa Lago (2004).

agravan estas realidades⁴⁵. La elegibilidad depende más que antes de la condición del ciudadano de mercancía apta y formalizada en el sistema contractual de los mercados laborales. Al mismo tiempo que el empleo formal pierde presencia en los sectores populares urbanos como factor estructurador del bienestar presente y futuro, los sistemas de seguridad social de la región o bien permanecen relativamente inalterados, asentándose en el viejo modelo formalizado bismarckiano, o involucionan hacia formas aún menos solidarias, apoyándose en la capacidad de pago desde la base formal para sistemas de capitalización individual.

ESTRUCTURA DE EDADES Y DESIGUALDAD: SUSTENTABILIDAD Y EQUIDAD DEL CONTRATO INTRA E INTERGENERACIONAL

Uno de los problemas clave que varios países de América Latina enfrentan o deberán enfrentar en el futuro cercano se refiere a la carga de la tercera edad y su impacto sobre la demanda de renta y servicios del Estado Social latinoamericano. Pero este problema que aún debe

45 Un estudio reciente del caso uruguayo indica que ningún trabajador de los quintiles de ingreso más pobres (1 y 2) tendría derechos jubilatorios a los 60 años, y menos de un 20% a los 65 años, en la mejor de las hipótesis. Las reformas que están siendo discutidas en Chile surgen por la constatación de datos igualmente preocupantes, ya que algunas estimaciones indican que un 60% de la población activa no alcanzaría el mínimo jubilatorio o pensión alguna.

ser enfrentado, por ejemplo, por los países de Europa occidental y del Este y por otros países con transiciones demográficas de moderadas a avanzadas, es muy complejo de abordar en América Latina por los altos niveles de desigualdad y por la baja formalización del empleo. Esto implica que los contratos intergeneracionales, que siempre están basados al menos en alguna medida en el contrato intrageneracional de la población activa, enfrentan serios obstáculos para producir dispositivos de solidaridad adecuados.

Como la arquitectura distributiva del pasado (sistema de reparto con base en contribuciones del salario y aportes definidos) y la actual (modelos mixtos o puros de capitalización individual) ataba y aún ata, en forma bastante clara, los aportes (en tanto porcentaje del salario) a los beneficios, los sistemas de pensiones reflejan en general la distribución del ingreso de los sectores activos. El hecho de que las pensiones reflejen la estructura de la desigualdad de la población activa no es necesariamente un problema: pero sí lo es en América Latina, precisamente por sus altos niveles de desigualdad. Efectivamente, en la mayoría de los países, el gasto en seguridad social presenta esta pauta. Entre un 40 y 50 % del gasto en seguridad social se concentra en el quintil superior de ingresos en la mayoría de los países latinoamericanos: esto se observa en todos los casos para los cuales se cuenta con información. En algunos de estos casos la apropiación de la renta de la seguridad social rebasa el 70% en el quintil superior, como ocurre en Colombia y Guatemala (CEPAL, 2005a; 2005b). La desigualdad en materia de previsión social no refleja, en rigor, la desigualdad actual de ingresos de los activos sino la distribución del ingreso de antaño; es decir, cuando los actuales pasivos estaban realizando sus aportes. En un modelo de capitalización esto también será así –de hecho, será más marcado–, por lo cual la distribución de beneficios de la seguridad social reflejará la pauta de desigualdad actual. Este detalle aparentemente menor es clave para entender los efectos futuros del sistema de pensiones en la región y su imposibilidad para producir mayores niveles de equidad y cohesión social.

El contrato intergeneracional de antaño se ha visto asediado por los cambios en las relaciones entre activos y pasivos que amenazan la sustentabilidad fiscal de los sistemas de reparto. Pero, en rigor, existe otra amenaza al contrato intergeneracional, y es un cambio abrupto en las condiciones del mercado laboral: estas afectan la sustentabilidad debido a mayores niveles de informalidad, pero también afectan el contrato a futuro, por los mayores niveles de desprotección que deberán enfrentar los trabajadores actualmente activos. La ventaja de los sistemas de reparto en sus orígenes es que estos contaban con muchos activos para financiar a pocos pasivos. Dicha relación se deteriora por razones

demográficas y del mercado de empleo, donde la elevación de las tasas de actividad no se traduce en el incremento de activos aportantes por razones de informalidad.

En el Cono Sur y en algunos países con sistemas más extendidos como Costa Rica y Brasil, el problema es mayor ya que el número de pasivos es efectivamente grande, sumado a que la mayor parte de los aportes que el fisco general debe hacer para sostenerlo no se ubica en la población desprotegida sino en la población con sistemas de protección privilegiados. En efecto, en Argentina el 50% del gasto en pensiones proviene de rentas generales; en Uruguay, casi el 30%, en Brasil y México, en especial el sector público, consume una alta proporción de subsidio de rentas generales. Algo similar ocurre con sectores privilegiados en Colombia, Chile (Fuerzas Armadas) y Perú (Filgueira, 2005). Este gasto en rentas generales se destina, en una proporción ínfima, a financiar pilares no contributivos y, en mayor proporción, a financiar pilares contributivos desfinanciados de sectores privilegiados del Estado o de sectores formales privados. Por otra parte, recordemos que si bien buena parte de los sectores populares urbanos no alcanzarán derechos jubilatorios al final de su vida activa, la causa no respondera a no haber realizado aporte alguno sino a no haberlo hecho en el tiempo adecuado y con la densidad suficiente, con lo cual sus pagos terminan financiando intergeneracionalmente a quienes sí recibirán jubilaciones en el futuro. En otras palabras, si bien estos sectores contribuyen al contrato intergeneracional de los sistemas PAYG (*pay as you go*) o bien cumplen con su contrato de responsabilidad sobre su futuro en los sistemas de capitalización, lo hacen en forma insuficiente de acuerdo a las normas de elegibilidad. Se los obliga a ahorrar y a asegurarse; y luego se les señala que sus densidades o tiempo de aportes no fueron suficientes.

Asimismo, cabe enfatizar que cualquier alternativa que procure apoyarse, primordialmente o de manera exclusiva, en el mercado laboral formal para proveer el cinturón básico de protección social de renta en América Latina fracasará en el futuro como lo hizo en el pasado con el modelo bismarckiano y como lo está haciendo en el presente con el modelo de capitalización individual. La media latinoamericana en lo que refiere a población cubierta por pensiones y jubilaciones para la población de 70 años y más es del 40%, entre 65 y 69 años es inferior al 35%, y entre 60 y 65 años es menor al 30% (CEPAL, 2006). Existen solamente cinco países donde a los 70 años los porcentajes se acercan o superan el 80%: Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Chile. En Brasil y Bolivia es posible precisamente porque existen modelos no contributivos muy importantes (universal en el caso de Bolivia con Bonosol y cuasi universal para la población rural en Brasil). En el caso de Uruguay, la cobertura casi universal se basa en dos mecanismos: el acceso

al derecho jubilatorio mediante declaración jurada de testigos, aunque el beneficiario no tenga historia de aportes (hoy esto ya no es posible), y la pensión no contributiva a la vejez donde el beneficio corresponde a toda persona mayor de 70 años que no posea jubilación ni otros recursos económicos (en el año 2000 estas pensiones representaban casi el 10% del total de pensiones pagadas por el Estado). Los casos chileno y argentino, con coberturas actuales bastante menores que los países anteriormente considerados, presentan en la actualidad una cobertura de su población activa que en el futuro dejará al 40% de la población chilena fuera del sistema de protección, y a casi un 70% de la argentina.

Es más fácil, aunque parezca más complejo, montar un sistema tributario de rentas generales sólido y apostar a una ciudadanía fiscal y social en el largo plazo que perseguir una formalidad esquiva anclada además en altos aportes para financiar a sistemas crecientemente jaqueados por su relación activos-pasivos. Con base en Gómez Sabaini (2006) puede indicarse que si el impuesto a la renta de las personas físicas asumiera un peso mayor en los sistemas tributarios como instrumento privilegiado para cerrar la “brecha fiscal” se alcanzaría una tributación correspondiente a casi 3 puntos promedios del PBI⁴⁶. A su vez, generar un sistema universal de pensiones que garantice la superación de la pobreza en la tercera edad insumiría un 2,2% del PBI regional, hacerlo de manera focalizada implicaría un gasto de 0,9% del PBI. Un sistema de acceso y manutención de renta básica apoyada en rentas generales puede ser la plataforma de lanzamiento para exigir en el futuro aportes de base salarial formal. Debe pensarse, necesariamente, en una arquitectura de bienestar sin claros precedentes en el resto del mundo. La ruta de la protección social universal en América Latina en materia de renta debería ser de base no contributiva o complementaria de una sólida base no contributiva allí donde los pilares contributivos existentes se fortalecen y se sanean, o simplemente no será universal.

Los argumentos en contra de una postura como la aquí defendida son conocidos y no carecen de buenas razones. Si el sistema de pensiones pasa a apoyarse en mayor medida que antes en pilares no contributivos, se teme que los mismos afecten negativamente los incentivos para contribuir al sistema actual. Si, por otra parte, los sistemas de base no contributivos carecen de interés para los sectores medios y altos, la economía política de la calidad se resentirá, tornando las prestaciones no contributivas en caricaturas miserables de formas básicas de ciudadanía social.

46 Esto se lograría sin cerrar la brecha fiscal global. Las brechas fiscales en tributación en consumo, propiedad y comercio exterior no se modificarían. Solamente se cerraría la brecha fiscal en lo que hace a la recaudación actual y potencial del impuesto a la renta.

Ante estos argumentos vale la pena indicar lo siguiente. En la mayoría de los países, la contribución a las pensiones, especialmente la de los sectores medios-bajos y bajos, no se percibe como un mecanismo de seguro sino como un impuesto del cual, por otro lado, no se beneficiará buena parte de los aportantes en materia de cobertura presente o futura. Ello no es miopía de futuro sino realismo, dada la densidad y años de aportes que pueden esperar realizar en su vida activa entre el 30 y 70% de la población activa hoy, y dada la ausencia de derechos de seguros de desempleo en la mayoría de los sistemas contributivos generales de los países latinoamericanos. El problema de la evasión a la seguridad social es un problema de incentivos, pero no porque existan otros sistemas no contributivos, sino porque no existen beneficios presentes o futuros contra aportes presentes.

Adicionalmente, la falta de aportes a la seguridad social tiene otro capítulo que poco o nada tiene que ver con los incentivos entendidos en este sentido. La razón por la cual trabajadores y patronos evaden, muchas veces de común acuerdo, el pago de la seguridad social es porque de no hacerlo, y dadas las tasas de aportes, estos harían inviable la actividad económica. El sistema más eficiente de generación de trabajo remunerado en América Latina –la microempresa y la pequeña empresa– se encuentra en dicha situación. La capacidad de aporte que se encuentra en estos sectores requiere para ser activada de tasas menores. La capacidad de aporte holgada se encuentra, por otra parte, en los sectores de baja intensidad de mano de obra y alta productividad. El impuesto a la renta y el impuesto al consumo son las fuentes tributarias que el Estado recauda de estos sectores, sin dejar de recaudar de los sectores de menores ingresos y con efectos menos perniciosos sobre la generación de empleo formal. Si esto es cierto, las rentas generales provenientes de estos sistemas de recaudación son las que deberían financiar una parte importante del gasto en pensiones y seguridad social. En muchos países esto ya sucede sobre la base de orientar dicho gasto a los sectores privilegiados antes que a modalidades no contributivas básicas y con una sobre-representación en el financiamiento de dichos déficit de los impuestos al consumo, los cuales son notoriamente menos progresivos que el impuesto a la renta de las personas físicas.

De lo planteado se concluye que la arquitectura de protección social debería orientarse a menores tasas de aportes de base salarial, mayores prestaciones de bases no contributivas, mayor adecuación de los sistemas contributivos en términos de exigencia en la densidad de los aportes presentes, y mayor credibilidad y atractivo de los beneficios presentes y futuros para los sectores medios y bajos. Asimismo, es indispensable atacar las actuales fuentes de estratificación del sistema si se pretende dotarlo de viabilidad fiscal.

El problema no parece ser, por lo planteado anteriormente, un tema de inviabilidad técnica o económica, aunque ambas esferas presenten grandes desafíos a la gestación de una estrategia como la esgrimida. El mayor obstáculo parece ser el de la inviabilidad política. Esta inviabilidad política presenta dos facetas: resulta inviable implantar estos sistemas y sus bases tributarias y, dada la economía política de los regímenes políticos, mantener la calidad de las prestaciones en estos sistemas. La actual hegemonía democrática en América Latina debería contribuir a tornar estas alternativas más viables. Si algo hay de cierto en la teoría del *median voter*, nuestros sistemas de prestación social deberían acercarse a esta teoría y no, como señala Mesa Lago (2004), a una América Latina imaginada de personas con ingresos medios-altos y altos, formalizados y de empleo estable (Filgueira y Rossel, 2005). La segunda razón que debería permitirnos ser más optimistas respecto a viabilizar políticamente estas alternativas se encuentra en el cambio –que debe ser alimentado– en el discurso y las posturas de las agencias multilaterales de crédito, mucho más proclives que en el pasado a apostar a sistemas que fortalezcan los primeros pilares en base no contributiva. Aun, esta revisión tiende a ser reacia a considerar formatos universales y solidarios, prefiriendo en general formas restrictas de focalización. En este sentido, Sojo (2003) advierte:

En cuanto a la universalidad y su financiamiento solidario, el desdeñar *ad portas* esta posibilidad, o analizar la solidaridad sólo a escalas excesivamente micro, escamotea el análisis de aquellas condiciones históricas de nuestra propia región que han permitido avanzar gradualmente hacia ese horizonte en países tan disímiles como Brasil, Colombia y Costa Rica.

Para ello resulta clave fortalecer nuestros sistemas tributarios. El problema de recaudación actual de los Estados nacionales no es el de la evasión de los sectores medios-altos y altos a las pensiones; por lo tanto, los sistemas de capitalización privada únicamente parecerían suprimir el financiamiento solidario de los sistemas contributivos. El problema de la recaudación se encuentra en la ausencia de aportes a la seguridad social de los sectores de bajos ingresos y en el bájísimo peso de los impuestos a las rentas de las personas físicas (Gómez Sabaini, 2006). Existe una lección relativamente simple de la tabla que se presenta a continuación (Tabla 22). La clave redistributiva de los Estados europeos se encuentra tanto en la manera en que recaudan como en la que gastan. La recaudación es progresiva por el fuerte peso del impuesto a la renta de las personas físicas. El gasto lo es por la existencia de sistemas no contributivos de extensa cobertura, cuando no universales, y por una baja segmentación de los pilares financiados por el Estado.

Tabla 22

Efecto distributivo de los impuestos, contribuciones y transferencias estatales sobre los ingresos de los hogares en los países de la Unión Europea*, 2001 (en %)

Grupos decílicos de población	Ingreso total disponible	Ingreso original	Beneficios y pensiones públicas	Impuestos	Contrib. a la seguridad social	Distrib. del ingreso real (disp.)	Distrib. del ingreso original
1	100	51	59	4	6	3,2	1,6
2	100	53	59	5	7	4,9	2,5
3	100	66	51	8	9	6,1	3,9
4	100	77	44	10	11	7,1	5,3
5	100	87	37	12	12	8,3	7,1
6	100	97	31	15	13	9,4	8,9
7	100	106	25	17	14	10,8	11,1
8	100	111	22	19	14	12,4	13,4
9	100	120	16	22	14	14,9	17,4
10	100	129	14	31	12	22,9	28,9
Total	100	103	28	19	12	100	100
Pobres**	100	51	60	5	6	-	-

Fuente: De Armas (2006).

* Los países analizados son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.

** Se considera en riesgo de caer en situación de pobreza a la población cuyos ingresos equivalentes disponibles son inferiores al 60% de la media de la población total.

La provisión de bienes públicos, cuasi públicos y privados por parte del Estado no posee a priori una cantidad óptima. No es posible desvincular la eficiencia de la provisión estatal de bienes y sus cantidades y calidades adecuadas del tema distributivo. A su vez, el problema distributivo, especialmente en lo que refiere a la extracción de recursos, no presenta una modalidad adecuada y una cantidad a priori, sino que depende de las capacidades económicas de los países, técnicas de sus Estados, y de las coaliciones político-distributivas que existan o se puedan generar.

En contraste con esta forma de financiamiento y gasto, la actual arquitectura del Estado Social latinoamericano en materia de pensiones, dada la desigualdad actual y sus formas de manifestarse en el mercado laboral (desempleo, informalidad, etc.), no parece garantizar niveles de igualdad y seguridad mínimas. Su reforma es, por tanto, necesaria. Su clave es el sistema tributario general para financiar modelos no contributivos y/o subsidiar el acceso de la población pobre a

sistemas contributivos, así como el saneamiento y moderación de las desigualdades de los sistemas contributivos actuales. En ninguna de estas opciones los sistemas de capitalización parecen ser parte de la solución: más bien son parte del problema.

LOS RIESGOS DE SALUD: DESHACER ENTUERTOS DEL PASADO Y ENFRENTAR DESAFÍOS FUTUROS
LAS BASES SOCIALES DE LAS VIEJAS Y NUEVAS VULNERABILIDADES EN MATERIA DE SALUD

De la misma manera en que la transición demográfica modifica las estructuras de edades y, por tanto, las cargas que en materia de rentas y manutención de rentas deberá construir el Estado Social, este proceso de envejecimiento, sumado a otros de naturaleza tecnológica y de avances en materia de saneamiento y acceso a bienes básicos como agua, salud e inmunización, demarca una transición en lo que refiere a la epidemiología y cargas de tipos de enfermedades. Se habla de transición epidemiológica cuando la población pasa de sufrir y morir de enfermedades esencialmente infecto-contagiosas a sufrir y morir de enfermedades no transmisibles, y donde también crece la mortalidad por accidentes u otras causas. América Latina presenta, en este sentido, una coetaneidad de etapas epidemiológicas que también en materia de salud acortan las ventajas de estar transitando de un estadio epidemiológico a otro. En efecto, la región presenta un creciente peso de enfermedades propias de estadios epidemiológicos avanzados cuando aún mantiene una importante carga de enfermedades de etapas previas.

Si observamos en términos comparados con los países ricos, a través del indicador que mide los años de vida saludable perdidos por diferentes cargas de enfermedad (Tabla 23), podemos advertir en forma más clara la peculiaridad regional.

Tabla 23
Indicadores de carga de la enfermedad
Años de vida saludables perdidos por cada 1.000 habitantes (en %)

	OCDE (altos ingresos)	América Latina
Enfermedades no transmisibles	108	115
Enfermedades transmisibles y materno infantiles	8	45
Accidentes y causas externas	12	29

Fuente: CEPAL (2006).

Nuevamente, la clave de la desigualdad y sus diferentes manifestaciones en segmentación urbano-rural, formal-informal y étnica se encuentra detrás de esta forma superpuesta de transiciones (ver Recuadro 4). Ello

Recuadro 4**Transiciones epidemiológicas superpuestas**

En Brasil, mientras que las enfermedades del aparato circulatorio ya se ubicaban entre las primeras causas de muerte, representando el 27% del total, las derivadas de enfermedades respiratorias con fuerte peso de las infecto-contagiosas aún representaban el 10% de las causas de muerte (Tobar, 2000). Aun el caso de la Argentina o Uruguay presentaban hacia 1995 a la neumonía y la influenza con el 3% del total y una tasa de prevalencia del 20,4% (Tobar, 2000). En países como Costa Rica, que presenta uno de los sistemas de salud ejemplares dentro del continente, se identifica la llamada patología del desarrollo (con incremento de enfermedades degenerativas combinadas con aquellas propias de procesos de deterioro social) al tiempo que reemergen enfermedades como la malaria, el dengue y el cólera. En Chile, las enfermedades respiratorias y las del aparato digestivo representaban casi el 18% de las causas de muerte en 1996, en tanto que los tumores y las enfermedades del aparato circulatorio alcanzaban casi el 50% de las causas de muerte. Si en los países más avanzados en su transición demográfica aún se producían estas complejas superposiciones, algo similar pero con pesos invertidos ocurre en los países de menor desarrollo relativo. En El Salvador, quitando causas externas, las enfermedades combinan males propios de sociedades avanzadas en su estadio epidemiológico con enfermedades propias de etapas tempranas. Entre las cuatro principales causas de muerte se encontraban los tumores, las enfermedades del aparato circulatorio, combinadas en casi iguales proporciones con enfermedades transmisibles y afecciones del período perinatal. El caso mexicano es otro que como Brasil debe enfrentar el rezago relativo en lidiar con enfermedades del subdesarrollo, cuando ya se han instalado como principales causas de muerte las de un estadio de transición demográfica y epidemiológica más avanzado.

responde en parte a que una proporción importante de la población vive en situaciones de pobreza, desnutrición y falta de acceso a sistemas de saneamiento y agua potable y, por otra parte, a que, como veremos más adelante, los sistemas de atención de salud se encuentran segmentados en calidad y acceso, dejando a una parte de la población no sólo sin acceso a niveles terciarios de atención sino con acceso limitado o nulo a medicamentos y sistema primarios de atención.

Si tradicionalmente uno de los problemas clave identificados por la literatura especializada en el tema de salud en la región era el poco desarrollo de una oferta adecuada de servicios básicos y de acceso a bienes preventivos de enfermedades infecto-contagiosas, hoy se le suman a estos problemas el deterioro de las condiciones de vida en las ciudades y, en especial, los procesos de segregación residencial y exilio a la periferia urbana de sectores otrora integrados al casco urbano, con lo que ello conlleva en términos de riesgo concentrado epidemiológico y ausencia de acceso a saneamiento y agua potable en las ciudades.

El incremento de la esperanza de vida al nacer y la caída de la mortalidad infantil muestra, sin embargo, que es posible avanzar en áreas “blandas” del desarrollo en salud. Pero son justamente estos avances, sin un acceso más integral a los sistemas de prevención y atención de la enfermedad, los que colocan a una masa nunca antes presente de personas con riesgos de salud.

Por otra parte, el incremento de la esperanza de vida luego de los 60 años se produce en forma por demás desigual, en sociedades por demás desiguales. Por ello, la carga de enfermedad de esta población y los costos asociados a una sobrevivencia alta se derivan esencialmente de los sectores de mayores ingresos y de poder.

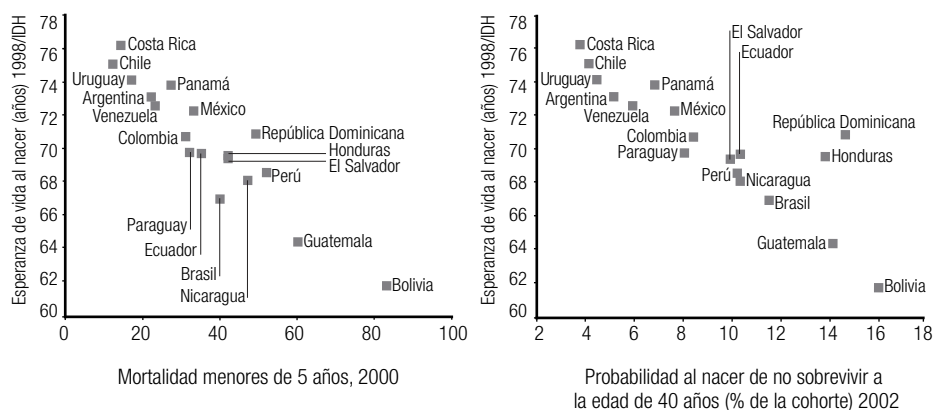
De la misma manera en que los sistemas de pensiones deben revisar sus contratos intergeneracionales por razones no sólo de equidad intergeneracional sino también por razones de equidad intrageneracional, también deben hacerlo los sistemas de salud. Dicho en forma más tajante: cuando los 80 años de vida sean una oportunidad accesible por parte de toda la población, la universalización de los cuidados propios de esas edades serán redistributivos; antes serán regresivos. Ahora bien, en consideración del incremento de la esperanza de vida deseable y esperable en el futuro, deben seleccionarse con sumo cuidado las prestaciones a universalizar en lo que hace a la tercera edad, de tal manera de reconocer la nueva presencia de una carga de enfermedad postransicional, sin que ello revierta en una sobrecarga fiscal que suprima fondos para la población más joven. Lo que no es viable es dejar en manos del mercado el ajuste de estas tensiones y demandas adicionales, ya que el mismo operará “descremando” riesgos y dejando en manos del Estado las enfermedades catastróficas de quienes no puedan pagar. Si se pretende focalizar la atención de la salud, ello puede darse en un subconjunto de prestaciones de alto costo y difícil acceso en la tercera edad, no en las prestaciones cuyo efecto distributivo es progresivo porque es universal la presencia del riesgo, o incluso presenta mayor prevalencia en los sectores más pobres: infancia, maternidad y enfermedades “laborales” de la vida activa, en ese orden.

En términos simples, se podría afirmar que una menor desigualdad, un mayor gasto público social y un mayor compromiso de dicho gasto social con el gasto en salud tendrían que favorecer una estructura más equitativa de la distribución del riesgo en salud y de su cobertura. Una simple consideración de algunos análisis de esperanza de vida y mortalidad en los países de América Latina permite ilustrar el punto.

Como puede observarse en los gráficos 33 y 34, existe una fuerte asociación entre esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil en menores de 5 años y entre la esperanza de sobrevivir más de 40 años y la esperanza de vida al nacer. Este es, de hecho, un producto

Gráficos 33 y 34

América Latina y el Caribe. Esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil y porcentaje al nacer que no se espera que sobreviva a los 40 años



Fuente: PNUD (2002).

estadístico: en ambos casos la primera medida depende fuertemente de la segunda. Pero lo que interesa destacar en este punto es que en Bolivia, por ejemplo, una vida promedio de 62 años es compatible con 80 muertes por cada mil niños de entre 0 y 5 años. Esto quiere decir –en buen romance– que en tanto un porcentaje alto de personas vive hasta los 80 años (no existe otra manera de llegar a esa media con casi uno de cada diez niños nacidos vivos que mueren antes de los 5 años), otro porcentaje, al menos 10%, no alcanza los 5 años de vida. Asimismo, puede verse cómo, a pesar de que entre un 10 y un 15% de la población de países como Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua y otros no alcanzará la edad de 40 años, la esperanza de vida al nacer en los mismos países se ubica encima de los 60 años, y en muchos casos sobrepasa los 65 años.

Pero más allá de esta intuición, podría solicitarse la evidencia que demuestre que una baja desigualdad, un alto gasto social y una alta presencia de gasto público en salud favorecen una forma más igualitaria de alcanzar la tercera edad. Para ello se salvaron los residuos estandarizados de la esperanza de vida al nacer respecto a las probabilidades de no sobrevivir a los 40 años (ver Tabla 24). La variable que surge de dicha operación fue sometida a análisis de regresión con diferentes variables explicativas. Las tres variables clave que se consideraron fueron la desigualdad general medida por ingresos, el gasto público social como porcentaje del PBI y el gasto público en salud como porcentaje del gasto público social. Los resultados se presentan en la Tabla 24.

Si el argumento que hemos presentado es correcto, cuanto mayor la desigualdad, mayor su efecto sobre las diferencias entre esperanza de vida a los 40 años y esperanza de vida al nacer. Por su parte, si nuestras hipótesis son correctas, cuanto mayor el gasto social general y mayor el gasto social en salud, menor la brecha entre mortalidad antes de los 40 años y esperanza de vida. Los tres modelos arrojan resultados significativos, siendo el modelo que incorpora a las tres variables el que presenta un coeficiente de asociación mayor, manteniendo grados de significación en todas sus variables independientes y con betas que arrojan el signo esperado.

Tabla 24

Regresión sobre los determinantes de igualdad en la sobrevivencia luego de los 40 años
(residuos estandarizados de probabilidad de no sobrevivir a los 40 años y esperanza de vida al nacer)

	1		2		3	
	Beta	Sig	Beta	Sig	Beta	Sig
Constante	-	-	-	0,060	-	0,192
Gini	0,515	0,035	0,541	0,018	0,512	0,019
GPS/PBI	-	-	-0,450	0,043	-0,395	0,060
GPSalud/GPS	-	-	-	-	-0,405	0,055
F	5,401		5,898		6,031	
Signific.	0,035		0,015		0,011	
R ² ajustado	0,216		0,395		0,519	
Número de casos	16		16		16	

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2002) y PNUD (2004).

Sig: Significación.

GPS: Gasto Público Social.

GPSalud: Gasto Público en Salud.

En particular, cabe destacar el fuerte efecto de la desigualdad, la cual mantiene en todos los casos un beta significativo y superior a 0,5. Un modelo de acceso a la salud que opere en base a incentivos de mercado tenderá, en este contexto, a subproveer cuidados a los grupos jóvenes de riesgo y a sobreproveer cuidados a la tercera edad con mejor situación económica. Si, por otra parte, los sistemas son segmentados utilizando el subsector privado instalaciones del sector público y descremiendo riesgos mediante precios de los seguros, no sólo el sector público estará subsidiando al sector privado, sino que el sistema en su conjunto contribuirá a una marcada regresividad agregada y, en particular, con las enfermedades de mayor costo de tratamiento.

COBERTURA, CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y ARQUITECTURA DISTRIBUTIVA DE LOS SISTEMAS DE SALUD

El problema del empleo y de la formalidad requerida para ser parte del sistema de seguros de renta se traslada, aunque en forma un poco menos destacada, al problema de la cobertura de los sistemas de salud.

En lo que refiere al tema de cobertura de riesgos de salud, deben distinguirse aspectos relativos a la prevención básica a través de los sistemas de vacunación, de aquellos de atención primaria, secundaria y terciaria de salud, los cuales también presentan notorias diferencias entre sí en materia de cobertura y acceso. A diferencia de la educación y las pensiones orientadas a manutención de renta, la salud presenta la ventaja de permitir establecer un subconjunto de prestaciones de carácter universal que se diferencia materialmente de otro tipo de prestaciones. Desde la atención al parto hasta el tipo de medicamentos, tratamientos e intervención quirúrgica, cada acto médico es susceptible de ser separado y entregado con mayor autonomía entre una y otra prestación que las prestaciones esenciales del sistema educativo y de la seguridad social. Y, efectivamente, esto ha sido así en América Latina. Es por ello, en parte, que el gasto en salud es bastante más progresivo que el gasto en jubilaciones y pensiones. Esta mayor progresividad no se deriva de un mayor acceso a la cobertura en sistemas de seguro basados en los mecanismos de la seguridad social sino en la cobertura garantizada por el sistema público y por un conjunto de prestaciones cuyo criterio de acceso no pasa por estar asegurado en el sistema formal. Si comparamos las brechas de acceso a los sistemas de seguro de salud con las brechas de acceso a una prestación específica como la inmunización, resulta evidente que son pronunciadas en los sistemas de seguro y mucho menores en lo que respecta a vacunación. A su vez, en el caso de la atención al parto, la evidencia es menos terminante. Si bien es claro que los sectores más pobres acceden a estas prestaciones en mayor medida en que acceden a las prestaciones derivadas de la condición de asegurado, las brechas entre quintiles pueden ser más marcadas que en el caso de los seguros.

En tanto, en Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Bolivia, en el quintil más pobre, menos de un hogar de cada diez se encuentra asegurado. En materia de atención al parto lo hace una mujer de cada diez en Guatemala, dos de cada diez en Bolivia, tres de cada diez en Paraguay y cuatro de cada diez en Nicaragua. Por su parte, dados los niveles de inmunización contra la tuberculosis y el sarampión en estos mismos países (entre un 80 y 100% para la población general) es evidente que las coberturas de los quintiles más pobres se encuentran en todos los casos por encima de los niveles de cobertura en materia de seguros de salud y de atención al parto⁴⁷.

47 Para los datos pormenorizados en estos indicadores, ver PNUD (2004) y CEPAL (2005a; 2005b).

Ahora bien, que tanto el acceso a medicamentos como la atención primaria de la salud se encuentren fuertemente estratificados –aunque sea en menor medida que en materia de acceso a seguros de salud contratados o asignados sobre la base contributiva– responde en buena medida a la existencia de sistemas segmentados de atención de salud donde se manifiestan las segmentaciones sociales y económicas más generales. Existe un primer conjunto de población de altos ingresos que casi en su totalidad adquiere su cobertura de salud en el sistema privado. En segundo lugar, otra parte de la población accede por la vía de sistemas de solidaridad y contribuciones a partir del sector formal de empleo. En tercer lugar, un sector de la población se ve reducido a acceder a las prestaciones de salud en sistemas públicos desfinanciados y de prestaciones limitada. Finalmente, en buena parte de América Latina, especialmente en la población rural e indígena, no existe acceso a sistema alguno de salud en materia de prestaciones terciarias y en forma muy limitada a atención primaria y preventiva.

Cinco países presentan sistemas de base no contributiva fuerte o sistemas integrados o semi-integrados entre financiamiento público, contributivo y privado, y prestación y acceso: Brasil, con un sistema único de salud; Cuba, cuyo sistema de salud es enteramente estatal; Colombia, que ostenta una compleja ingeniería que combina bases contributivas y no contributivas y un programa para población que se encuentra en transición entre una franja y otra del espectro; Costa Rica, que subsidia a quienes no realizan contribuciones; y Venezuela. Todos los restantes países de América Latina tienen sistemas fuertemente segmentados entre prestadores públicos y privados, con condiciones de acceso, calidad y rango de prestaciones diferenciadas para quienes contribuyen a algún sistema de seguro social y quienes no lo hacen.

En los países donde las formas de solidaridad vertical (que se basan en obras sociales por categorías de trabajadores, sistemas mutuales o cooperativos en base a prepago y/o pertenencia a corporaciones atadas a formatos de empleo formal) garantizan el acceso a seguros de salud, las crisis económicas y los procesos de informalización generan un proceso de “desfonde” de los sistemas, en que una parte importante de la población pierde derechos de salud en el sistema privado o cooperativo y debe ser asistida en el sistema público. En este contexto, y dados los problemas estructurales que algunos de estos viejos sistemas presentan en materia de costos y sustentabilidad, generalmente el Estado recibe demandas de subsidios por parte de un desfinanciado sistema mutual o corporativo. De ahí que el fisco se vea tensionado entre las mayores demandas que llegan al sistema público por desfonde de los sistemas de aseguramiento y por la exigencia de sostener financieramente a estos sistemas. A ello se suma el “descrime” que un

mercado pujante de seguros privados de salud realiza de los sistemas de solidaridad vertical.

Así, nuestros sistemas de base estamental solidaria se ven atacados desde dos flancos: “desfonde” de quienes ya no pueden acceder; y “descreme” de quienes votan con su billetera. El problema que muchas veces se les achaca a los sistemas universales de tipo Beveridge –que predominan en el Caribe anglo y que intenta hace más de una década Brasil– es que los mismos sufren en materia de calidad para dar paso a mercados privados de seguros. Si bien esto es definitivamente un problema, no lo es menos, por lo visto, en los sistemas que partían de la afiliación mediante modalidad de tipo obra social o mutual, ni en aquellos que aseguraban mediante el vínculo formal con el mercado de empleo. Todos ellos sufren este proceso de “descreme”. Cuando el Estado contribuye a crear y, de hecho, a subsidiar estos mercados privados, el efecto es todavía más marcado. Cuando el Estado apuesta a un sector público con prestaciones homogéneas y universales, es razonable esperar un efecto más moderado. La otra alternativa la presenta el caso de Costa Rica, donde un sistema contributivo es subsidiado por el Estado para garantizar el acceso a quienes no tienen capacidad contributiva. Esto es muy diferente que subsidiar a un sistema de salud fragmentado y hacerlo para las brechas de gastos y aportes de los sectores altos. En este último caso, el efecto es netamente regresivo; en el caso de Costa Rica, en cambio, el efecto es incluyente y progresivo.

EDUCACIÓN Y SUS NUEVOS DESAFÍOS

Los servicios del Estado Social están llamados a cumplir una función fundamental en la reestructuración del sistema de protección social en América Latina, función que debe reconocer esta pauta dual de transiciones familiares. Podría, además de la apuesta en materia de servicios, abogarse por un incremento en las transferencias monetarias a las familias con hijos, de tal manera que estas accedan a bienes y servicios de cuidado en el mercado. Las transformaciones señaladas implican también un necesario rediseño del modelo de aseguramiento en materia de salud, tal como se indicara anteriormente, y modificaciones en las regulaciones sobre derechos y deberes de padres unidos matrimonialmente que no abordaremos aquí. Sin embargo, dadas las limitaciones de nuestra arquitectura de bienestar en lo que hace a transferencias de rentas, creo que, sin dejar de considerar estas alternativas, una parte importante de la apuesta de inversión para enfrentar esta nueva estructura de riesgos debería estar puesta en los servicios educativos, los cuales presentan una serie de efectos positivos y evitan, o tienen al menos el potencial de evitar, la reproducción de los actuales niveles de desigualdad, como sí sucede en materia de pensiones. Esto debe consi-

derarse en el contexto de un conflicto intergeneracional que atraviesa y es atravesado por las realidades distributivas intrageneracionales.

En efecto, América Latina no sólo presenta niveles de desigualdad muy altos, también presenta una combinación de fecundidad y envejecimiento que coloca una muy alta carga social o tasa de dependencia demográfica sobre los hombros de los trabajadores activos y sobre el fisco. El peso y poder de la tercera edad, y especialmente de la tercera edad que contó con una robusta inserción laboral, tiende a hacerse presente en estos contextos inclinando la puja distributiva en favor de dicha población, antes que de la población infantil. Especialmente cierto es este punto, cuando contraponemos “transferencia monetaria a la infancia” y “transferencia monetaria a la tercera edad”. Tendemos a pensar que de los primeros se ocupa la familia, en tanto de los segundos se ocupa el Estado. Dicho de otra forma, hay una tendencia si se quiere “natural” a colectivizar el bienestar de la tercera edad y a privatizar el bienestar de la infancia, sobre todo cuando hablamos de dinero. Ante esta realidad resulta evidente que, de no mediar una renovada opción por una economía de servicios de *Welfare State*, el modelo de *cash transfer* tenderá a predominar y a concentrarse en las transferencias monetarias a la tercera edad.

Pero esta tendencia “natural” o que “naturalizamos” se apoya en una hipótesis esencialmente falaz. Y ella es la que afirma que los niños deben y pueden ser cubiertos adecuadamente en materia de bienestar por sus familias, en tanto que la tercera edad (especialmente la que contó con fuertes vínculos con el mercado laboral) no puede mediante opciones privadas acceder a niveles de bienestar adecuados. La evidencia sobre los niveles de pobreza diferencial entre niños y adolescentes, por un lado, y personas de mayor edad, por el otro, no permite sustentar dicha hipótesis. Aun realizando el ejercicio de suprimir íntegramente el sistema de jubilaciones y pensiones en toda América Latina, los niveles de pobreza de esta población (65 años y más) serían similares o inferiores a los actuales porcentajes de pobreza infantil (CEPAL, 2003)⁴⁸. Con ello no estamos obviamente abogando por tal extremo absurdo. Estamos advirtiéndole que, si los Estados no asumen una actitud proactiva en defensa del gasto orientado a infancia, este tenderá a perder terreno, en un contexto de crecientes cargas demográficas altas y combinadas en favor del gasto en la tercera edad. Ahora bien, dicha actitud proactiva, ¿deberá concentrarse en defender los actuales modelos de *cash transfer* focalizados a las

48 Ver las estimaciones realizadas por la CEPAL (2000). Es evidente que ello responde en parte a que los adultos mayores viven en hogares multigeneracionales con otras fuentes de ingresos, además de las jubilaciones. Cuando el mismo ejercicio se realiza para los adultos mayores que viven en hogares monogeneracionales, el impacto de suprimir las jubilaciones es notoriamente más marcado.

familias con hijos (PANES, PROGRESA-Oportunidades, Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, etc.) o los viejos sistemas de asignaciones familiares existentes en los países con mayor desarrollo relativo de su Estado Social? La apuesta de largo plazo para enfrentar las nuevas estructuras de riesgo es menos la transferencia monetaria, y más una economía de servicios desde el aparato del Estado. La educación está llamada a cumplir, en este sentido, una función básica. Las razones para esta apuesta responden no solamente a que es más fácil políticamente defender el gasto en servicios de salud y educación para los niños (en contraste con transferencias monetarias a las familias con hijos), sino al hecho de que los riesgos sociales que enfrentan las familias, especialmente de los sectores populares urbanos, requieren que el Estado recupere el “gobierno social”, esto es, que recupere la capacidad de dirigir y moldear preferencias tanto como la de renovar su contrato educativo con las familias. Estas necesidades de un nuevo contrato educativo entre escuela y familia responden al conjunto de transformaciones asociadas a las familias, y a la particular configuración que estas asumen en los sectores populares, y que hemos procurado documentar anteriormente.

Dentro de los sectores que deberán liderar la expansión de servicios educativos se encuentran los orientados a la primera infancia. Si se observan las tasas de escolarización de los niños de 5 años en América Latina, se podrá constatar un notorio incremento que llevó a las primeras de poco más del 31% a más del 45% entre 1990 y 1997 (UNICEF/CEPAL/SECIB, 2001). Si se toma un tramo de edades variable por países (de entre 3-5 a 4-5 y solamente 5 años) para América Latina entre 1998 y 2001, se constata un incremento que lleva la tasa de 57% de acuerdo a los datos de UNESCO (2002) a poco más del 67%. Esto indica que existe un incremento notorio de la oferta y la demanda familiar de estos servicios, lo cual es consistente con lo expresado hasta aquí. El problema es que una parte de esta expansión importante de la oferta se ha dado en el sector privado y no en el sector público, lo que conlleva brechas muy marcadas de acceso a los servicios de este tipo entre población de bajos recursos y sectores de mejores ingresos.

En lo referente a la atención de niños de 5 años (donde está más universalizado el servicio educativo), igual se constatan distancias entre el cuartil 1 y el cuartil 4 de ingreso que oscilan entre un 20% de brecha matricular (el caso de Uruguay donde se apostó a universalizar desde el Estado dicha atención) y un 35% o más (los casos de Brasil, Guatemala, Costa Rica y Honduras). La situación en lo que hace a los niños de 3 y 4 años es posiblemente peor no sólo en materia de cobertura general sino de brechas en particular.

Adicionalmente a la creación y/o expansión de un pilar de pre-primaria robusto y estatal (o al menos gratuito por la vía de subsidios

a oferta o demanda), la extensión de la jornada escolar constituye el otro elemento clave de la apuesta a servicios sociales del Estado en la lógica de las economías de los cuidados familiares. En algunos países de América Latina este proceso se ha iniciado, y se encuentra ya notoriamente avanzado en Chile. Ya sea mediante una expansión paulatina o mediante una inversión masiva, la jornada completa o extendida constituye un fundamental mecanismo desfamiliarizador.

Sin embargo, cuando se observa el crecimiento del gasto público social en América Latina puede percibirse que las presiones por el incremento del gasto en pensiones son notoriamente más fuertes que para el gasto en educación. Es por ello que el crecimiento del gasto social no ha sido siempre un buen remedio a la incrementada desigualdad en la que hemos insistido a lo largo de este trabajo, ni tampoco un mecanismo que permita ir al encuentro de las estructuras reales de riesgo, ya que el mismo se ha apoyado demasiadas veces en estructuras de gasto previo montadas sobre las abrumadoras desigualdades y sistemas excluyentes persistentes. Así, a pesar de que el gasto en seguridad social ha crecido, lo ha hecho en general reflejando las desigualdades de origen. Los otrora anémicos y hoy algo más robustos programas focalizados de la seguridad social o de la nueva era reformista (programas de renta condicionada) no han logrado disminuir el efecto esencialmente regresivo (o en el mejor de los casos neutro) del gasto en transferencias monetarias de los Estados sociales en la región. Ello no debe sorprendernos. En general, dado que estos programas de nueva generación no superan en ningún caso el 0,35% del PBI, y al considerar la altísima fragmentación de estos programas y de otros –legado de los experimentos de los noventa–, no creemos que permitan considerar “la multidimensionalidad de la pobreza”. Continúan ausentes miradas estratégicas de mediano y largo plazo en aras de modas cortoplacistas impuestas por las agencias multilaterales de crédito. En suma, ni los viejos sistemas de base corporativa y estatal, ni los nuevos programas focalizados parecen ofrecer claves para que el gasto social tenga oportunidades de afectar, aunque sea en el mediano plazo, nuestras colosales desigualdades económicas ni las diversas formas de exclusión del bienestar y de los bienes públicos que caracterizan a la región.

Entre los diferentes tipos de gasto social en América Latina, el gasto educativo, especialmente el gasto en educación primaria, es el gasto más progresivo (CEPAL 2005b). Ello no responde a su focalización, sino a su universalidad. Esta es una lección simple para todo tipo de gasto social y una oportunidad para el papel del sistema educativo en el futuro Estado Social latinoamericano. La universalidad con gasto homogéneo por unidad –o mejor aún con gasto compensatorio progresivo– en un contexto de desigualdad abrumadora constituye el arma más potente para lograr que las desigualdades se mitiguen y no se traduzcan en exclusión social.

La progresividad y el incremento del gobierno social del Estado no son las únicas ventajas de una fuerte inversión en el sistema educativo. La misma presenta tres funciones positivas en relación con los desafíos del trabajo y mercado laboral en el nuevo contexto económico y social de la región. En efecto, existen tres funciones de la educación en el mercado laboral, aunque generalmente sólo se enfatiza una de ellas. Por un lado, la educación permite dotar de capital humano necesario a la población. Por otro, la educación, por ser un servicio de alta intensidad de mano de obra calificada, posee un efecto positivo en los mercados laborales presentes. Finalmente, la educación, por ser un servicio con amplios potenciales desfamiliarizadores (esto es, cumple o suple funciones familiares de reproducción social cotidiana o, como hoy se la denomina, de “economías de cuidado”), libera mano de obra para el mercado laboral remunerado. La educación en tanto política social debe entender estas tres funciones y trabajar para aportar desde sus tres funciones potenciales y no solamente desde la función de producción de capital humano.

La incorporación de la mujer al mercado laboral es una buena noticia, pero la menor y más baja inserción de las mujeres de los sectores populares debe advertirnos sobre el riesgo de liberar mano de obra sólo en el mejor extremo de la estratificación social. La alta carga reproductiva de las mujeres más pobres y la imposibilidad de comprar servicios de cuidado infantil en el mercado implican que, de no mediar una expansión de la oferta de servicios especialmente en las etapas tempranas de crianza de los hijos, el resultado social de las transformaciones antedichas se manifestará en una mayor participación laboral sólo en los sectores medios y altos. Por otra parte, existe un efecto interactivo positivo entre inserción en el mercado laboral y disminución de la fecundidad. Así la educación y los servicios educativos entre 0 y 6 años deben ser priorizados si se pretende lograr un impacto en esta área.

Por otra parte, resulta evidente que la expansión de los servicios educativos requiere una masiva incorporación de mano de obra calificada. Esta mano de obra calificada puede provenir de (al menos en una parte) la liberación de fuerza de trabajo que los propios servicios educativos requieren. En definitiva, tal es la estrategia de colectivización del cuidado infantil. El Estado extrae recursos de la comunidad para volcarlos en un esfuerzo educativo que permita colectivizar parte del cuidado infantil, con lo cual se libera fuerza de trabajo de la propia comunidad que incrementa la productividad y el empleo, a donde el Estado va nuevamente a buscar recursos para financiar otra vez un *Welfare State* orientado a los servicios de los nuevos sectores vulnerabilizados: madres y niños.

CONCLUSIONES

LA DESIGUALDAD HA SIDO SIEMPRE una característica inherente a los modelos de desarrollo, ya sean estos capitalistas o socialistas. Pero existen buenas y malas desigualdades. Las primeras son las que se asocian a la versión de dispersión en términos de capacidades, preferencias y habilidades entre los seres humanos; en puridad, son aquellas que se asemejan al concepto de “varianza” en sentido estadístico, como en alguna ocasión hizo referencia César Aguiar. De las otras desigualdades hemos hablado a lo largo del texto. También existen las desigualdades funcionales y las desigualdades disfuncionales para el desarrollo económico. América Latina se encuentra plagada de malas y disfuncionales desigualdades: provenientes de una distribución desigual en materia de capital humano, de la renta derivada de los monopolios y no de la innovación, o bien de pactos políticos inter-elites, de sistemas de protección excluyentes o duales (caracterizados por la cobertura fragmentada de servicios y bienes), etcétera. El problema en debate ya no es si la desigualdad es buena o mala para el desarrollo económico. El problema es que los niveles y las formas de desigualdad actuales de América Latina son simplemente incompatibles con cualquier ruta posible de desarrollo humano, y los son porque entre otras cosas son incompatibles con el desarrollo económico.

De alguna forma, la desigualdad se ha expandido a un conjunto de dinámicas sociales, económicas y políticas que inhiben la constitu-

ción de círculos virtuosos entre las diferentes esferas del desarrollo. Así, la desigualdad económica afecta la formación o reproducción de sistemas políticos institucionalizados y con bases amplias de representación. La desigualdad que intensifica la distribución asimétrica del poder económico y político afecta negativamente el combate contra el acceso y manejo rentista de bienes públicos y de recursos como la propiedad. La desigualdad económica torna extremadamente compleja la construcción de modelos de protección social a los cuales los diferentes estratos presten lealtad, articulando alianzas que los sostengan, defendiendo prestaciones básicas de tipo universal y un sistema impositivo que permita financiarlas desde ingresos genuinos del Estado.

Finalmente, la desigualdad económica cristaliza en pautas de fecundidad y arreglos familiares polarizados, donde el riesgo se concentra en las familias pobres y muy especialmente en sus niños. Dichas familias concentran el grueso de la reproducción biológica de los países. De esta forma, desigualdades profundas y Estados superficiales son la marca distintiva del desarrollo latinoamericano. Ello con un agravante adicional: la desigualdad ha cumplido la mayoría de edad. Esto implica que los países empiezan a envejecer y, al hacerlo, tornan más rígidas sus estructuras de desigualdad. Y ello al menos por dos razones. La primera es que los Estados sociales tienden a concentrar su gasto en la tercera edad, con lo cual disminuye la porción del gasto que podría dedicarse a atacar las desigualdades de origen. Dicho en otras palabras, si gastamos dinero en el final de la vida de los individuos será menor el impacto que tendremos sobre las formas de producción y reproducción de la desigualdad que si lo hacemos al inicio de su vida biológica y al inicio de su vida económica. En segundo lugar, la desigualdad se endurece cuando las tasas de fecundidad caen de forma desigual, ya que la reproducción biológica de los países pasa a descansar en sus sectores más pobres.

En efecto, el desarrollo humano no depende solamente de cuánto se invierte en políticas sociales sino de cómo se invierte en las mismas y cómo dicha inversión afecta los aspectos distributivos presentes e intergeneracionales. Si la estructura de producción de riesgos se transforma, la arquitectura de protección social también debería hacerlo. Pero, precisamente, los niveles de desigualdad atentan contra esta posibilidad por al menos dos razones.

En primer lugar, los cambios en las familias, en las pautas demográficas, en la geografía urbana y en el empleo propios de la sociedad posindustrial generan nuevas vulnerabilidades que, en un contexto de extrema desigualdad pasada, se convierten en vulnerabilidades fuertemente estratificadas. Quienes pueden solucionarlas por la vía del mercado lo hacen; quienes pueden extraer rentas del Estado lo hacen;

y quienes por ausencia de acceso al mercado o de poder político no pueden optar por estas alternativas quedan presos de las nuevas vulnerabilidades, que se suman a las pasadas. Por otra parte, la desigualdad afecta las capacidades políticas del colectivo de definir nuevos pactos distributivos. Es complejo construir capacidad estatal en contextos de alta fragmentación social y marcados diferenciales de poder político que, a su vez, tienden a retroalimentarse mutuamente.

Las metas del milenio pueden ser para América Latina un punto de inflexión en su ruta de desarrollo. Pero sólo lo serán cabalmente si se entiende que lo que se debe cambiar son las dinámicas profundas que producen los valores del indicador; porque de nada valdrá trabajar en forma burocrático-ritualista para que el indicador se ajuste a la meta. Es decir, las metas del milenio tendrán algún valor si se comprende que lo que hay que modificar es la economía política misma y no el *quantum* de nivel económico o social: se trata de cambiar la estructura latente, no el indicador manifiesto. La reestructuración del Estado Social, del Estado Regulador y del Estado Fiscal son los instrumentos disponibles para abordar este giro desarrollista. No se puede seguir apostando ingenuamente a mercados abstractos. La idea de mercado de Adam Smith puede resultar atractiva para algunos pero hay que recordar que es una idea, un “modelo”, un “tipo ideal”; nuevamente, una abstracción. En la realidad, estos mercados no existen; en la realidad, no sólo los mercados latinoamericanos sino todos los mercados producen asimetrías de todo tipo que deben ser prevenidas y, si se producen, corregidas o eliminadas. Existen mercados concretos operando en sociedades concretas, que arrastran dinámicas políticas, económicas y sociales que condicionan su funcionamiento, y que son variables independientes e intervinientes en los circuitos del desarrollo que deben ser consideradas a la hora de problematizar la agenda del desarrollo futuro en la región.

El presente texto ha destacado que, de mantenerse en la región los niveles extremadamente altos de desigualdad, posibilitados por Estados fiscales superficiales, Estados sociales dismantelados y divorciados de la estructura de riesgos, y Estados reguladores capturados por intereses privados, no habrá desarrollo ni cohesión social ni democracia en los términos en que el sentido común ha pensado y deseado clásicamente, y en los términos en que lo hace en la actualidad: crecimiento sostenido en el tiempo, sustentable social y ambientalmente, y difundido entre todos los sectores sociales (desarrollo); integración social con equidad de modo tal que todos los individuos compartan tanto la misma “herencia social” en términos de derechos y servicios sociales como el mismo núcleo normativo en términos de valores, reglas, normas y expectativas recíprocas (cohesión social); régimen político en que el ciudadano sea un sujeto de derecho integral en términos civiles, políticos, sociales,

comunicacionales y culturales, y en que el representado pueda incidir realmente en la toma de decisiones a través de sus representantes o a través de institutos de participación directa (democracia).

En América Latina, en cambio, ninguno de estos términos ha logrado concreción siquiera lejana. El “desarrollo” promovido por el Consenso de Washington ha consistido entre otras cosas en un crecimiento que resultó débil, volátil y dependiente de las crisis mundiales y de las burbujas financieras, significativamente menor al crecimiento promedio en la etapa sustitutiva de importaciones, promotor de nuevas vulnerabilidades sociales especialmente en los sectores de más bajos recursos, e inductor de nuevas y más profundas desigualdades y segregaciones en la trama social; en mercados poblados de imperfecciones y fallas; en un Estado débil y retraído al que se le vedó la intervención industrial directa y la regulación por esgrimirse que era un “mal empresario” y un “pésimo regulador”. Por su parte, la política en la región ha consistido históricamente en una sucesión de regímenes mayoritariamente autoritarios, ya sea por la vía de la dictadura militar pretoriana, los regímenes “burocrático-autoritarios”, las dictaduras militares neoconservadoras con aplicación del terror masivo, o de los populismos. A partir de las llamadas “transiciones democráticas”, aquella política se ha convertido en un estado de cosas en que el ciudadano ha debido elegir entre opciones políticas intercambiables, todas ellas cerradas a una “agenda social”, a representar las necesidades de los sectores sin voz y a canalizar demandas populares de sectores organizados. La política se ha vuelto nominalmente democrática en todos los países de la región, lo cual ya es una novedad y un paso adelante, pero a costa de ceder soberanía a las instituciones financieras internacionales en un grado inmensamente mayor que cualquier otra región en el mundo, a costa de una mucho mayor violencia estructural de mercado, a costa de abstenerse de utilizar los mecanismos de redistribución del ingreso por excelencia (impuestos, servicios y transferencias), a costa de pasar por alto la “deuda social”, a costa de postular derechos sociales que luego son negados en la práctica, y a costa de ignorar el principal cuello de botella de cualquier desarrollo económico mínimamente sustentable en términos sociales: la desigualdad. Desigualdad en el acceso a la estructura de oportunidades entre clases (sociedades clasistas); entre géneros (sociedades patriarcales); entre edades (sociedades que concentran la pobreza en sus tramos más bajos de edad). Por último, la cohesión en América Latina se asemeja a una palabra que no designa ninguno de los objetos reales de los que cualquier palabra pretende dar medianamente cuenta. Una palabra que nunca tuvo la cosa: y hablo de América Latina en general. Y también, una palabra que se ha ido quedando sin la cosa: y refiero sobre todo al Cono Sur en particular. Para que palabra y cosa

tengan algún grado de intersección políticamente viable y socialmente justa, no se deberá esperar a una improbable correlación de fuerzas internacional que contemple un punto de vista “social”, sino más bien acudir a un pacto social que es siempre un plan de vida conjunto.

Los países que lograron alcanzar niveles aceptables de desarrollo, cohesión y democracia (que de esto se trata) colocaron por encima de todo la necesidad de que Estado y sociedad reescribieran su acuerdo de convivencia sobre la base de la igualdad social ciudadana: de ahí que el porcentaje de impuestos directos y progresivos sobre el total de impuestos que exhiben estos países sea el más alto del mundo; de ahí también que el Estado de Bienestar esté totalmente adaptado, o apenas desajustado, según los casos, a la estructura de riesgos realmente existente. Esta empresa colectiva no fue realizada al cabo de siglos de acumulación sino que fue, para la mayoría de los países, una construcción que se cuenta más bien por décadas y que provino de algo que en nuestra región fuera devaluado de antemano por sucesivos gobiernos: la voluntad política. Los límites estructurales fueron tenidos en cuenta, pero también las oportunidades que se abrían desde diversos campos. Aquella “fracasomanía” a la que refería Albert Hirschman tiene que ver con una cancelación a priori que operaran históricamente los gobiernos y las ciudadanías generalmente reguladas de la región sobre las cuestiones básicas de poder y ciudadanía: sólo sobre estas bases se podrá cambiar la economía política en la región.

Actualmente, la región ostenta una mejor situación que en los años ochenta y noventa: los electores viraron hacia opciones de gobiernos que se hacen mayor cargo que antes de la deuda social, y los organismos internacionales han entendido algo mejor algunas cuestiones sobre la imposibilidad de desarrollo con desigualdad extrema, sobre las bondades de la universalidad y la conveniencia de las pensiones no contributivas, entre otras. Falta de todas maneras activar esta ventana de oportunidades políticas para transformar al continente, no en cualquier laboratorio de experimentación, sino en uno que traiga desarrollo económico, democracia, cohesión, igualdad y justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, J. 2000 "Institutions, property, and economic development in Latin America" en Centeno, M.A. y López-Alvez, F. (eds.) *The other mirror. Grand theory through the lens of Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- Afonso, José Roberto 2006 "Universalización del gasto y diversificación de las fuentes de financiamiento. El caso de la Seguridad Social en Brasil", Documento presentado en el Seminario Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones, CEPAL, Panamá.
- Agostin, M. 2005 *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica* (Washington DC: BID).
- Agüero, F. y Stark, J. 1998 *Fault lines of democracy in post transition Latin America* (Miami: North-South Center Press).
- Altman, David y Pérez Liñan, Aníbal 1999 "Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo) N° 11.
- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián 2006 *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana* (Washington DC: BID).

- Arriagada, Irma 2002 “Cambios y desigualdades en las familias latinoamericanas” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 77, agosto.
- Avelãs Nunes, Antonio José 1990 *Industrialización y desarrollo. La economía política del modelo brasileño de desarrollo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Avelino, George 1997 “Democratización y gasto social en América Latina, 1980s y 1990s” en Perez Baltodano, Andrés (ed.) *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Banfield, Edward 1958 *Moral basis of a backward society* (Nueva York: Free Press).
- Behm, Hugo y Primante, Domingo 1978 “Mortalidad en los primeros años de vida en América Latina” en *Notas de Población* (Santiago de Chile: CELADE) Año VI, N° 16.
- Bernstein, Basil 1989 *Clases, códigos y control* (Madrid: Akal).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) 1997 *América Latina tras una década de reformas* (Washington DC: BID).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) 2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina* (Washington DC: BID/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University/Planeta).
- Birdsall, N.; Graham, C. y Sabot, R. (eds.) 1998 *Beyond tradeoffs: market reforms and equitable growth in Latin America* (Washington DC: Brookings).
- Blankenhorn, David 1995 *Fatherless America: confronting our most urgent problem* (Nueva York: Harper Perennial).
- BM/FMI (Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional) 2005 *Global monitoring report. Millenium development goals: from consensus to momentum* (Washington DC: WB/IMF).
- Bolaños, R. 2002 “Eficiencia y equidad en el sistema tributario costarricense” en *El sistema tributario costarricense. Contribuciones al debate nacional* (San José: Contraloría General de la República).
- Brachet-Márquez, Viviane 2004 “Nacimiento, auge y transformación del Estado benefactor mexicano (1823-2000)”, Social Policy in a Development Context, UNRISD Development Project.

- Brass, William 1974 “Métodos para estimar la fecundidad y la mortalidad en poblaciones con datos limitados”, CELADE, Santiago de Chile, Serie E, N° 14.
- Bulmer Thomas, Victor 1996 “Introduction” en Bulmer Thomas, V. (ed.) *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty* (Londres: McMillan Press).
- Buvinic, Mayra 1998 *Costos de la maternidad adolescente en Barbados, Chile, Guatemala y México* (Washington DC: BID).
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo 1979 *Dependency and development in Latin America* (Berkeley: University of California Press).
- Carvalho, J.A. Magno de 1998 “The demographics of poverty and welfare in Latin America: challenges and opportunities” en Tokman, V. y O'Donnell, G. (eds.) *Poverty and inequality in Latin America: issues and challenges* (South Bend: University of Notre Dame Press).
- Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: Paidós).
- Cavarozzi, M 1991 “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina” en *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales) N° 74.
- CELADE 2001 *Boletín Demográfico. América Latina: Fecundidad 1950-2050* (Santiago de Chile: CELADE) N° 68.
- Centeno, M.A. y López-Alvez, F. (eds.) 2000 *The other mirror. Grand theory through the lens of Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- CEPAL 2000 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2001 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2002 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2003 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2005a *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-2005* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL 2005b *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2006 *Shaping the future of social protection. Access, financing and solidarity* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL/IPEA/PNUD 2003 *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile).

- Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos 2008 *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Collier, David y Levitsky, Steven 1996 "Democracy with adjectives. Conceptual innovation in comparative research", University of Notre Dame, Illinois.
- Collier, Ruth Berins y Collier, David 1991 *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- Cominetti, Rossella 1994 "Gasto social y ajuste fiscal en América Latina" en *Reformas de Política Pública* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 20.
- Coppedge, Michael 1998 "The dynamic diversity of Latin American party systems" en *Party Politics*, Vol. 4, N° 4.
- Coppedge, Michael 2001 *Party systems, governability, and the quality of democracy in Latin America* (Chicago: Kellogg Institute/University of Notre Dame Press).
- Dahl, Robert 1971 *Polyarchy: participation and opposition* (New Haven: Yale University Press).
- De Armas, Gustavo 2006 "Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la restauración democrática al triunfo de la izquierda" en *América Latina Hoy* (México DF) N° 44, diciembre.
- Deacon, Bob 1994 "Global institutions, social policy and social development", Naciones Unidas sobre Desarrollo Social, Leeds, Reino Unido, Working Paper.
- Dos Santos, Theotonio 1970 "The structure of dependence" en *American Economic Review*, N° 60.
- Draibe, Sonia M. 1985 *Rumos e Metamorfoses. Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960* (San Pablo: Paz e Terra).
- Draibe, Sonia M. 2002 "Social policies in the Nineties" en Baumann, Renato (ed.) *Brazil in the 1990s. An economy in transition* (Houndmills: Palgrave Publishers).
- Draibe, Sonia M. 2004 "The Brazilian developmental Welfare State: rise decline and perspectives", Social Policy in a Development Context, UNRISD Development Project.

- Duryea, S. y Székely, M. 1998 *Labor markets in Latin America. A supply-side story* (Washington DC: IADB).
- Errandonea, Fernando 2006 “Estado Social en América Latina: prescindencia estatal, persistencia corporativa y transformación neomercantil”, mimeo.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press).
- Esping-Andersen, Gøsta 1999 *Social foundations of postindustrial economies* (Nueva York: Oxford University Press).
- Esping-Andersen, Gøsta; Gallie, Duncan; Hemerijck, Anton y Myles, John 2002 *Why we need a New Welfare State* (Nueva York: Oxford University Press).
- Evans, P. 1995 *Embedded autonomy. States and industrial transformation* (Princeton: Princeton University Press).
- Evans, P. y Stephens, J.D. 1988 “Development and the world economy” en Smelser, N. (ed.) *Handbook of Sociology* (Newbury Park: Sage).
- Evans, P.; Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.) 1985 *Bringing the State back in* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Filgueira, Carlos 2002 “Social development” en *Encyclopedia for Behavioral Sciences* (SSRC).
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando 1997 *Taming market reform. The politics of social state reform in Uruguay* (South Bend: University of Notre Dame Press).
- Filgueira, Carlos y Peri, Andrés 2004 “América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes”, Población y Desarrollo, Serie CEPAL N° 54, Santiago de Chile.
- Filgueira, Fernando 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Roberts, Brian (ed.) *Ciudadanía y política sociales* (San José de Costa Rica: FLACSO/SSRC).
- Filgueira, Fernando 2005 “The political keys of the reluctant Latin American social state”, Working Paper, Welfare and Democracy Series, UNRISD, Ginebra.
- Filgueira, Fernando y Papadópulos, Jorge 1997 “Putting conservatism to good use? Long crisis and vetoed alternatives in Uruguay” en Chalmers, John at al. (eds.) *Rethinking representation and participation in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).

- Filgueira, Fernando y Rossel, Cecilia 2005 "Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las democracias latinoamericanas" en Crespo Martínez, Ismael y Martínez Martínez, Antonia (eds.) *Política y gobierno en América Latina* (Valencia: Tirant Lo Blanch).
- Filgueira, Fernando; Molina, Carlos Gerardo; Papadópulos, Jorge y Tobar, Federico 2006a "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina", Documento de Trabajo BID/INDES, Washington DC.
- Filgueira, Fernando; Rodríguez, Federico; Alegre, Pablo; Lijtenstein, Sergio y Rafaniello, Claudio 2006b "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado" en *Revista Prisma* (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay) N° 21.
- Fitzgerald, E.V.K. 1996 "The new trade regime. Macroeconomic behavior and income distribution in Latin America" en Bulmer Thomas, V. (ed.) *The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty* (Londres: McMillan Press).
- Fleury, Sonia 1994 *Estado sem cidadãos. Seguridade social na America Latina* (Río de Janeiro: Fiocruz).
- Fleury, Sonia 2001 "Universal, dual or plural? Health care models and issues in Latin America" en Molina, Carlos Gerardo y Núñez del Arco, José (orgs.) *Health services in Latin America and Asia* (Washington DC: BID).
- Fleury, Sonia y Molina, Carlos Gerardo 2000 "Modelos de Protección Social", BID/INDES, Washington DC, mimeo.
- Franco, Rolando 1996 "Los paradigmas de la política social en América Latina" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 58.
- Fuentes, Álvaro 2001 "Un análisis acerca de los jóvenes que no trabajan ni estudian", Serie Estudios Sociales de la Educación, Unidad Ejecutora de los Programas de Educación Media y Formación Docente, Cuaderno de Trabajo N° 8, Montevideo.
- Gallie, Duncan 2002 "The quality of working life in welfare strategy" en Esping-Andersen, Gøsta; Gallie, Duncan; Hemerijck, Anton y Myles, John *Why we need a New Welfare State* (Nueva York: Oxford University Press).
- Germani, Gino 1962 *Política y sociedad en una época en transición* (Buenos Aires: Paidós).

- Germani, Gino 1971 *Sociología de la modernización* (Buenos Aires: Paidós).
- Gerstenfeld, Pascual 1995 "Comparación regional del impacto de las características del hogar en el logro escolar", Serie Políticas Sociales LC/L N° 9, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gibson, C. 1971 *The black legend: anti Spanish attitudes in the Old World and the New World* (Nueva York: Knopff).
- Gibson, Edward L. 1996 *Class and conservative parties: Argentina in comparative perspective* (Baltimore: John Hopkins University Press).
- Gómez Sabaini, Juan C. 2006 "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", Documento presentado en el Seminario Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones, CEPAL, Panamá.
- Grice, Paul 1989 *Studies in the way of words* (Cambridge: Harvard University Press).
- Gunder Frank, Andre 1970 "The development of underdevelopment" en Rhodes, R.I. (ed.) *Imperialism and underdevelopment* (Nueva York: Monthly Review Press).
- Halperin, S. 1997 *In the mirror of the Third World: capitalist development in modern Europe* (Ithaca: Cornell University Press).
- Heintz, Peter 1971 *Un paradigma sociológico del desarrollo* (Buenos Aires: Instituto Di Tella).
- Held, David 1991 "Democracy, the nation-state and the global system" en *Economy and Society*, Vol. 20, N° 2.
- Hirschman, Albert 1958 *The strategy of economic development* (New Haven: Yale University Press).
- Hirschman, Albert 1970 *Exit, voice and loyalty* (Cambridge: Harvard University Press).
- Hirschman, Albert 1973 *A bias for hope: essays on development and Latin America* (New Haven: Yale University Press).
- Hirschman, Albert 1981 *Essays in trespassing: from economics to politics and beyond* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Hirschman, Albert 1996 "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina" en *El Trimestre Económico*, Vol. LXIII, N° 2.

- Huber, Evelyne 1988 *Capitalist development and democracy in South America* (Chicago: Kellogg Institute of Notre Dame-University of Notre Dame Press).
- Huber, Evelyne 1994 "Social policy in Latin America: Welfare State aspirations, crisis and prospects", University of North Carolina, mimeo.
- Huber, Evelyne, y Stephens, John D. 2001 *Development and crisis of the Welfare State: parties and policies in global markets* (Chicago: University of Chicago Press).
- Huber, Evelyne y Stephens, John D. 2004 "Combating old and new social risks", Ponencia al 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton.
- Huber, Evelyne; Rueschemeyer, Dietrich y Stephens, John D. 1997 "The paradoxes of contemporary democracy: formal, participatory, and social dimensions" en *Comparative Politics*, Vol. 29, N° 3.
- Huntington, Samuel 1957 *The soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations* (Cambridge: Belknap Press).
- Huntington, Samuel 1968 *Political order in changing societies* (New Haven: Yale University Press).
- Huntington, Samuel 1991 *The third wave: democratization in the late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press).
- Karl, Terry 1995 "The hybrid regimes of Central America" en *Journal of Democracy*, Vol. 6.
- Karl, Terry 2004 "The vicious cycle of inequality in Latin America" en Eckstein, Susan Eva y Wickham-Crowley, Timothy P. (eds.) *What justice? Whose justice?* (Berkeley: University of California Press).
- Kaufman, Robert 1979 "Industrial change and authoritarian rule in Latin America. A concrete review of the bureaucratic-authoritarian model" en *The new authoritarianism in Latin America* (Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Kay, Stephen 1999 *The politics of postponement: political incentives and the sequencing of social security reforms in Argentina and Uruguay* (Atlanta: Research Department-Federal Research Bank of Atlanta).
- Katzman, Ruben 1999 (coord.) *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay* (Santiago de Chile: OIT/FORD).
- Katzman, Ruben 2002 "Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la

- estructura social de cuatro áreas metropolitanas de América Latina” en Kaztman, R. y Wormald, G. (eds.) *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas en América Latina* (Montevideo: Cebra).
- Kaztman, Ruben y Filgueira, Fernando 2001 *Panorama de la infancia y de la familia en Uruguay* (Montevideo: IPES-Universidad Católica).
- Kaztman, Ruben; Corbo, Gabriel; Filgueira, Fernando; Furtado, Magdalena; Gelber, Denisse; Retamoso, Alejandro y Rodríguez, Federico 2003 *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y marginalidad en Montevideo* (Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Kaztman, Ruben; Filgueira, Fernando y Furtado, Magdalena 2000 “Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 72.
- Kilkey, Majella y Bradshaw, Jonathan 1999 “Lone mothers, economic well-being, and policies” en Sainsbury, Diane (ed.) *Gender and Welfare State regimes* (Oxford: Oxford University Press).
- Korpi, Walter 1983 *The democratic class struggle* (Londres: Routledge and Kegan Paul).
- Krugman, Paul 1990 “International aspects of financial crises” en Feldstein, Martin (ed.) *The risk of economic crises* (Chicago: University of Chicago Press).
- Kurtz, Marcus 2002 “Understanding the Third World Welfare State after neoliberalism: The politics of social provision in Chile and Mexico” en *Comparative Politics*, Vol. 34, N° 3.
- Kuznets, S. 1959 “Economic growth and income inequality” en *American Economic Review*, Vol. 45, N° 1.
- Kuznets, S. 1972 “The gap: concepts, measurements and trends” en Ranis, G. (ed.) *The gap between rich and poor nations* (Londres: Macmillan).
- Linz, Juan y Stepan, Alfred 1996 *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist* (Baltimore: John Hopkins University Press).
- Lipset, Seymour Martin 1959 “Some social requisites of democracy” en *American Political Science Review*, N° 53.
- Lipset, Seymour Martin 1963 *El hombre político. Las bases sociales de la política* (Buenos Aires: EUDEBA).

- Lipton, M. 1977 *Why the poor people stay poor. A study of urban bias in world development* (Londres: Temple Smith).
- Lustig, N. 2000 "Crises and the poor: socially responsible macroeconomics", Sustainable Development Department, BID, Washington DC, Technical Paper Series.
- Lynch, Julia 2006 *Age in the Welfare State. The origins of social spending on pensioners, workers and children* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Mahoney, James 2001 "Path-dependent explanations of regime change: Central America comparative perspective", Studies in Comparative International Development, mimeo.
- Mainwaring, S. y Scully, T. 1995 *Building democratic institutions: party systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Malloy, James 1985 "Statecraft and social security policy and crisis: a comparison of Latin America and the United States" en Mesa Lago, C. (ed.) *The crisis of social security and health care* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- McIlwaine, Cath y Moser, Caroline 1997 *Household responses to poverty & vulnerability: confronting crisis in Angyalfold, Budapest, Hungary (Urban Management Programme Policy Paper)* (Washington: BID).
- Mesa Lago, Carmelo 1978 *Social security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Mesa Lago, Carmelo 1991 "Social security in Latin America", Economic and Social Progress in Latin America Report, BID, Washington.
- Mesa Lago, Carmelo 2004 "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144, CEPAL, Santiago de Chile.
- Migdal, Joel S. 2001 *State in society: studying how States and societies transform and constitute one another* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Miranda R., Ernesto 1994 "Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina. Problemas y propuestas de solución", Serie Políticas Sociales N° 5, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mitchell, Timothy 1991 "The limits of the State: beyond statist approaches and their critics" en *American Political Science Review*, Vol. 85, N° 1.

- Montecinos, V. y Markoff, J. 2001 "From the power of economic ideas to the power of economists" en Centeno, M.A. y López-Alvez, F (eds.) *The other mirror. Grand theory through the lens of Latin America* (Princeton: Princeton University Press).
- Moore, Barrington Jr. 1966 *Social origins of dictatorship and democracy* (Boston: Beacon Press).
- Morgestern, Scott 2002 *Legislative politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Morley, Samuel 1995 *Poverty and inequality in Latin America. The impact of adjustment and recovery in the 1980s* (Baltimore/Londres: John Hopkins University Press).
- Morley, Samuel 2000 *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL/Fondo de Cultura Económica).
- Muller, Katharina 2003 *Privatizing old age security. Latin America and Eastern Europe compared* (Cheltenham: Edward Elgar).
- O'Donnell, Guillermo 1979 *Modernization and bureaucratic authoritarianism* (Berkeley: Institute of International Studies-University of California Press).
- O'Donnell, Guillermo 1997a "¿Democracia delegativa?" en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós).
- O'Donnell, Guillermo 1997b "Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur en América Latina" en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós).
- O'Donnell, Guillermo 1997c "Otra institucionalización" en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (Buenos Aires: Paidós).
- O'Donnell, Guillermo 1999 "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas" en <www.partidosocialista.com.ar>.
- O'Donnell, Guillermo 2004 "Why the rule of law matters" en *Journal of Democracy*, Vol. 15, N° 4.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter Phillippe, C. 1986 *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Offe, Claus 1984 "Theses on the theory of the state" en Keane, John (ed.) *Contradictions of the Welfare State* (Cambridge: MIT Press).

- Orloff, Ann Shola 1993 "Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and Welfare States" en *American Sociological Review*, Vol. 58, N° 3.
- Oxhorn, Philip 2001 "When democracy isn't all that democracy. Social exclusion and the limits of the public sphere in Latin America. A North-South agenda paper", Miami, mimeo.
- Paramio, Ludolfo 2004 *Reforma del Estado y reforma política* (Madrid: CSIC).
- Paz, Octavio 1961 *Labyrinth of solitude* (Nueva York: Grove).
- Petras, James 1970 *Politics and social forces in Chilean development* (Berkeley: University of California Press).
- Pierson, Paul 2005 *History institutions and social analysis* (Nueva Jersey: Princeton University Press).
- Pinto, A. y De Filippo, A. 1979 "Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico-estructural" en Pinto, A. *América Latina: una visión estructuralista* (México DF: Universidad Nacional Autónoma de México).
- PNUD 2000a *Informe del PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana* (Nueva York: PNUD).
- PNUD 2000b *Informe sobre desarrollo humano* (Nueva York: PNUD).
- PNUD 2002 "Millennium development goals in Arab countries. Towards 2015: achievements and aspirations", Nueva York.
- PNUD 2003 "Promoting the millennium development goals in Asia and the Pacific ST/ESCAP/2253", Nueva York.
- PNUD 2004 "Millennium development goals. Reducing poverty and social exclusion Hungary, Slovenia, Slovak Republic, Czech Republic, Eslovaquia", Nueva York.
- PNUD 2005 *Informe de desarrollo humano. Las regiones autónomas de la costa Caribe. ¿Nicaragua asume su diversidad?* (Nueva York: PNUD).
- Polanyi, Karl 1944 *The great transformation: the political and economic origins of our time* (Boston: Beacon Press).
- Portes, A. y Hoffman, K. 2003 "Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la década neoliberal". Serie Políticas Sociales N° 68, CEPAL, Santiago de Chile.

- Portes, A. y Kincaid, D.A. 1989 "Sociology and development in the 1990s: critical challenges and empirical trends" en *Sociological Forum*, Vol. 4, N° 4.
- Prebisch, Raúl 1950 *The economic development of Latin America and its principal problems* (Nueva York: ONU).
- Przeworski, Adam 1992 "La falacia neoliberal" en *Journal of Democracy* (Washington DC.: Johns Hopkins University Press).
- Przeworski, Adam 2001 "Cuántas terceras vías puede haber" en *Istor* (Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE) N° 7.
- Przeworski, Adam; Álvarez, Michale E.; Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando 2000 *Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ragin, Charles 1987 *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies* (Berkeley: University of California Press).
- Ragin, Charles 2000 *Fuzzy-set social science* (Chicago: University of Chicago Press).
- Ramos, Joseph 1989 *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina (1974-1983)* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Ramos, Joseph 1993 "Crecimiento, crisis y viraje estratégico" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 50.
- Reis, Elisa P. 1995 "Governabilidade e solidariedade" en Valladares, L. y Prates Coelho, M. (orgs.) *Governabilidade e pobreza no Brasil* (Río de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Remmer, R. 1993 "Democratization in Latin America" en Slater, R; Barry, S y Stephens, D. (eds.) *Global transformation in the Third World* (Boulder: Westview Press).
- Repetto, Fabián 2004 "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", Documento de Trabajo I-52, Washington DC.
- Riley, Matilda W.; Johnson, M y Fonner, Anne 1988 "Aging and society" en *Sociology of Age Estratification* (Nueva York: Russell Sage) Vol. 3.
- Roberts, Kenneth 2002 "Social inequalities without class cleavages in Latin America's neoliberal era" en *Studies in Comparative international development*, Vol. 36.

- Rodrik, Dani 1999 *Making openness work: the new global economy and the developing countries* (Washington DC: Overseas Development Council).
- Rodrik, Dani 2000 "Gobernar la economía global: ¿un único estilo arquitectónico adecuado para todos?" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 40, N° 157.
- Rostow, W. 1960 *The stages of economic growth* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rueschemeyer, D.; Huber Stephens, E. y Stephens, J.D. 1992 *Capitalist development and democracy* (Chicago: University of Chicago Press).
- Sachs, J.D.; McArthur, J.; Schmidt-Traub, G.; Kruk, M.; Bahadur, C.; Faye, C. y McCord, G. 2004 "Ending Africa's Poverty Trap" en *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1.
- Sagasti, F.; Prada, F. y Bazán, M. 2004 *Social policy in a development context. Peru Report*, Social Policy in a Development Context, UNRISD Development Project.
- Santiere, J.; Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. 2000 *Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina en 1997* (Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica y Regional-Ministerio de Economía).
- Santos, Wanderley G. dos 1979 *Cidadania e justiça* (Río de Janeiro: Editora Campus).
- Scharpf, Fritz; Vivien, W. y Schmidt, A. (eds.) 2000 *Welfare and work in the open economy* (Oxford: Oxford University Press).
- Seligson, M.A. y Passé-Smith, J.T. (eds.) 2003 *Development and underdevelopment: the political economy of global inequality* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- Shanon, Lyle W. 1958 "Is level of development related to capacity for self government?" en *American Journal of Economics and Sociology*, N° 17.
- Shugart, M.; Soberg, J. y Carey, M. 1992 *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sojo, Ana 2003 "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 80.
- Sorokin, Pitrim 1996 *Sociedad, cultura y personalidad. Su estructura y su dinámica* (Madrid: Aguilar).

- Spruyt, Hendrik 1994 *The Sovereign State and its competitors* (Princeton: Princeton University Press).
- Stein, S.B. 1970 *The colonial heritage of Latin America: economic dependency in historical perspective* (Nueva York: Oxford University Press).
- Stephens, E.H. 1989 "Capitalist development and democracy in South America" en *Politics and Society*, N° 17.
- Stiglitz, Joseph 2001 *El malestar en la globalización* (Buenos Aires: Taurus).
- Stiglitz, Joseph 2003 "Rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 80.
- Taylor Robinson, Michelle 2004 "Representation and accountability in a context of poverty", Trabajo presentado en reunión anual de la American Political Science Association.
- Thorpe, R. 1998 *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina* (Washington DC: BID/Unión Europea).
- Tilly, Charles 1990 *Coercion, capital, and European States, AD 990-1992* (Cambridge: Blackwell).
- Tilly, Charles 1998 *Durable inequality* (Berkeley: University of California Press).
- Titmuss, Richard 1958 *Essays on the Welfare State* (Londres: Allen and Unwin).
- Tobar, Federico 2000 *Los sistemas de salud en América Latina* (Buenos Aires: Fundación Isalud).
- Tocqueville, Alexis 2000 *Democracy in America* (Chicago: University of Chicago Press).
- Tokman, Víctor 2005 "Empleo y protección: una vinculación necesaria", Ponencia presentada en el Seminario Construyendo una nueva política social en la región: el universalismo básico, INDES/BID, Washington DC.
- Tokman, Víctor y O'Donnell, Guillermo (comps.) 1999 *Pobreza y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: Paidós).
- UNESCO 2002 *Early childhood care and education* (Ginebra: UNESCO).
- UNICEF/CEPAL/SECIB 2001 *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* (Santiago de Chile: UNICEF/CEPAL/SECIB).
- Williamson, John (ed.) 1990 *Latin American adjustment. How much has happened?* (Washington DC: Institute for International Economics).

World Bank 1994 *World Development Report* (Washington DC: World Bank).

World Bank 2003 *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?* (Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank).

Wurgaft, José 1993 *Fondos de Inversión Social: América Latina* (Santiago de Chile: PREALC/OIT).

Yashar, Deborah 1997 *Demanding democracy* (Stanford: Stanford University Press).

OTRAS PUBLICACIONES DE CLACSO

- **Salazar Ortuño**
De la coca al poder
Políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia [1975-2004]
- **Ceceña [coord.]**
De los saberes de la emancipación y de la dominación
- **Mora Salas**
En el borde: el riesgo de empobrecimiento de los sectores medios en tiempos de ajuste y globalización
- **Aldana Saraccini**
Empobrecimiento y desigualdades de género en el imaginario de las mujeres nicaragüenses
- **Alvarado Merino, Delgado Ramos, Domínguez, Campello do Amaral Mello, Monterroso y Wilde**
Gestión ambiental y conflicto social en América Latina
- **Raventós [comp.]**
Innovación democrática en el Sur
Participación y representación en Asia, África y América Latina

- **Lechini** [comp.]
La globalización y el Consenso de Washington
Sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur
- **Cimadamore y Cattani** [coords.]
Producción de pobreza y desigualdad en América Latina
- **Torres-Rivas**
Centroamérica: entre revoluciones y democracia
- **Sader, Aboites y Gentili** [eds.]
La Reforma Universitaria
Desafíos y perspectivas noventa años después
- **Tünnermann Bernheim**
Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)
- **Regueiro Bello**
Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense
Visiones desde el Mercosur y el ALBA
- **García Linera**
La potencia plebeya
Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia
- **Raventós** [ed.]
Democratic Innovation in the South
Participation and Representation in Asia, Africa and Latin America
- **Mészáros**
La educación más allá del capital
- **Escóbar de Pabón y Guaygua**
Estrategias familiares de trabajo y reducción de la pobreza en Bolivia
- **Suárez Salazar y García Lorenzo**
Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios
- **OSAL Nº 24**
Movimientos sociales: Argentina, Bolivia, Brasil, México y Paraguay
Revista del Programa del Observatorio Social de América Latina
de CLACSO
- **López Maya, Iñigo Carrera y Calveiro** [eds.]
Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes
de América Latina

- **Devés-Valdés**
O pensamento africano Sul-saariano
Conexões e paralelos com o pensamento latino-americano e o asiático
(um esquema)
- **Problemas del Desarrollo Vol. 3 N° 5**
Revista Latinoamericana de Economía
- **Novick [comp.]**
Las migraciones en América Latina
Políticas, culturas y estrategias
- **Fidel, Di Tomaso y Farías**
Territorio, condiciones de vida y exclusión
El Partido de Quilmes (Provincia de Buenos Aires, Argentina)
- **Mészáros**
El desafío y la carga del tiempo histórico
El socialismo en el siglo XXI
- **Modak [coord.]**
Salvador Allende. Pensamiento y acción
- **Svampa**
Cambio de época: movimientos sociales y poder político
- **Fernandes**
Dominación y desigualdad: el dilema social latinoamericano
- **Chatterjee**
La nación en tiempo heterogéneo
Y otros estudios subalternos
- **Mariátegui**
Sete ensaios de interpretação da realidade peruana
- **Cheresky**
Poder presidencial, opinión pública y exclusión social
- **Ceceña**
Derivas del mundo en el que caben todos los mundos
- **Lechini [ed.]**
Globalization and the Washington Consensus
Its influence on democracy and development in the South
- **Martínez Franzoni**
¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y
familias en América Central

- **Levy y Gianatelli** [comps.]
La política en movimiento
Identidades y experiencias de organización en América Latina
- **Frías Fernández**
Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI
- **Crítica y Emancipación N° 1**
Revista latinoamericana de ciencias sociales de CLACSO
- **Murillo**
Colonizar el dolor
La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina
El caso argentino desde Blumberg a Cromañón
- **Cueva**
Entre la ira y la esperanza
y otros ensayos de crítica latinoamericana
- **Roitman Rosenmann**
Pensar América Latina
El desarrollo de la sociología latinoamericana
- **Lechini** [comp.]
Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina
Herencia, presencia y visiones del otro
- **Moyo y Yeros** [coords.]
Recuperando la tierra
El resurgimiento de movimientos rurales en África,
Asia y América Latina
- **Espina Prieto**
Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad
Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana
- **Cimadamore** [comp.]
La economía política de la pobreza
- **Gadotti, Gomez, Mafra y Alencar** [comps.]
Paulo Freire: contribuciones para la pedagogía
- **Alonso** [comp.]
América Latina y el Caribe
Territorios religiosos y desafíos para el diálogo
- **Svampa y Stefanoni** [comps.]
Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales

- **Socialist Register 2006**
Diciendo la verdad
- **Kliksberg y Rivera**
El capital social movilizado contra la pobreza
La experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico
- **Terán**
Las quimeras y sus caminos
La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos
- **Girón y Correa** [coords.]
Del Sur hacia el Norte
Economía política del orden económico internacional emergente
- **Hoyos Vásquez** [comp.]
Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía
- **Verdera V.**
La pobreza en el Perú
Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla
- **Robichaux** [comp.]
Familia y diversidad en América Latina
Estudios de casos
- **Monasterios, Stefanoni y Do Alto** [eds.]
Reinventando la nación en Bolivia
Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad
- **Marini**
América latina, dependencia y globalización
- **Gutiérrez** [comp.]
Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades
Desafíos para la investigación política
- **Wortman**
Construcción imaginaria de la desigualdad social
- **Grimson** [comp.]
Cultura y neoliberalismo
- **Cimadamore e Cattani** [orgs.]
Produção de pobreza e desigualdade na América Latina
- **Sánchez Vázquez**
Filosofía da práxis

- **Júnior, Pombo de Oliveira e Daflon** [orgs.]
Guia bibliográfico multidisciplinar
Ação afirmativa. Brasil: África do Sul: Índia: EUA
- **Brandão** [org.]
Costas raciais no brasil
A primeira avaliação
- **Petrucelli**
A cor denominada
Estudos sobre classificação étnico-racial
- **Dussel**
20 teses de política
- **Gandásegui, h.** [coord.]
Crisis de hegemonía de Estados Unidos
- **Mato y Maldonado Fermín** [comps.]
Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización
Perspectivas latinoamericanas
- **Chatterjee**
La nación en tiempo heterogéneo
y otros estudios subalternos
- **González** [ed.]
Nación y nacionalismo en América Latina
- **Vidal y Guillén R.** [coords.]
Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización
Homenaje a Celso Furtado
- **Geraiges de Lemos, Silveira e Arroyo** [orgs.]
Cuestões territoriais na América Latina
- **Geraiges de Lemos, Silveira e Arroyo** [orgs.]
América Latina: cidade, campo e turismo
- **Vessuri** [comp.]
Universidad e investigación científica
Convergencias y tensiones
- **Nómadas Nº 25**
Conocimiento y experiencia de sí
- **López Segre**
Escenarios mundiales de la educación superior
Análisis global y estudios de casos

- **Cornejo** [comp.]
En los intersticios de la democracia y el autoritarismo
Algunos casos de Asia, África y América Latina
- **Cimadamore, Dean, Siqueira** [orgs.]
A pobreza do Estado
Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global
- **Beigel et al.**
Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano
- **Babini y Fraga** [comps.]
Edición electrónica, bibliotecas virtuales y portales para las ciencias sociales en América Latina y el Caribe
- **Boron, Amadeo y González** [comps.]
La teoría marxista hoy
Problemas y perspectivas
- **Gadotti, Gomez y Freire** [comps.]
Lecciones de Paulo Freire
Cruzando fronteras: experiencias que se completan
- **Basualdo y Arceo** [comps.]
Neoliberalismo y sectores dominantes
Tendencias globales y experiencias nacionales
- **Cordero Ulate**
Nuevos ejes de acumulación y naturaleza
El caso del turismo
- **Cimadamore, Eversole y McNeish** [coords.]
Pueblos indígenas y pobreza
Enfoques multidisciplinares
- **Sousa Santos**
Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social
[Encuentros en Buenos Aires]
- **González Casanova**
Sociología de la explotación
[Nueva edición corregida]
- **Caetano** [comp.]
Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina

- **Boron** [comp.]
La filosofía política moderna
De Hobbes a Marx
- **Elías** [comp.]
Los gobiernos progresistas en debate
Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay
- **Girón** [coord.]
Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina
- **Plotkin**
La privatización de la educación superior y las ciencias sociales en Argentina
Un estudio de las carreras de Psicología y Economía
- **Mirza**
Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina
La construcción de nuevas democracias
- **Lechini**
Argentina y África en el espejo de Brasil
¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?
- **Correa y Girón** [coords.]
Reforma financiera en América Latina
- **Lubambo, Coêlho y Melo** [orgs.]
Diseño institucional y participación política
Experiencias en el Brasil contemporáneo
- **Boron y Lechini** [comps.]
Política y movimientos sociales en un mundo globalizado
Lecciones desde África, Asia y América Latina
- **Boron** [comp.]
Filosofía política contemporánea
Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía
- **Alimonda** [comp.]
Los tormentos de la materia
Aportes para una ecología política latinoamericana
- **Grammont** [comp.]
La construcción de la democracia en el campo latinoamericano
- **Ceceña** [coord.]
Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado

- **Fernández Retamar**
Pensamiento de nuestra América
Autorreflexiones y propuestas
- **Sousa Santos**
Reinventar la democracia. Reinventar el Estado
- **Sotolongo Codina y Delgado Díaz**
La revolución contemporánea del saber y la complejidad social
Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo
- **Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert**
Manual de metodología
Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología
- **Socialist Register 2005**
El imperio recargado
- **Gentili y Levy** [comps.]
Espacio público y privatización del conocimiento
Estudios sobre políticas universitarias en América Latina
- **Mato** [comp.]
Cultura, política y sociedad
Perspectivas latinoamericanas
- **Hemer & Tufte** [eds.]
Media and glocal change
Rethinking communication for development
- **Lander** [org.]
A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais
Perspectivas latino-americanas
- **Cimadamore, Dean & Siqueira** [eds.]
The poverty of the state
Reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty
- **Alvarez Leguizamón** [comp.]
Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe
Estructuras, discursos y actores
- **De la Garza Toledo** [comp.]
Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina
- **Ceceña** [org.]
Hegemonias e emancipações no século XXI

- **Boron & Lechini** [eds.]
Politics and social movements in an hegemonic world
Lessons from Africa, Asia and Latin America
- **Sastre**
La batalla de los intelectuales
O nuevo discurso de las armas y las letras
- **CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES y LPP**
Las reformas educativas en los países del Cono Sur
Un balance crítico
- **Dávalos** [comp.]
Pueblos indígenas, estado y democracia
- **Estay y Sánchez** [coords.]
El ALCA y sus peligros para América Latina
- **Boron** [org.]
Nova hegemonía mundial
- **Schuster**
Explicación y predicción
La validez del conocimiento en ciencias sociales [reedición]
- **Estay Reyno** [comp.]
La economía mundial y América Latina
Tendencias, problemas y desafíos
- **Piper** [ed.]
Memoria y Derechos Humanos
¿Prácticas de dominación o resistencia?
- **Piñeiro**
En busca de la identidad
La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina
- **Fernández Retamar**
Todo Caliban
- **Giarracca y Levy** [comps.]
Ruralidades latinoamericanas
Identidades y luchas sociales
- **Toussaint**
La bolsa o la vida
Las finanzas contra los pueblos

Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2008
en los talleres de Gráfica Laf SRL
Monteagudo 741, Villa Lynch, San Martín
Primera edición, 1.500 ejemplares

Impreso en Argentina